UNIVERSITATEA DIN BUCUREȘTI
FACULTATEA DE DREPT

Conf. dr. AL. NEGOIȚĂ

ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI

BUCUREȘTI
— 1972 —

UNIVERSITATEA DIN BUCUREȘTI
FACULTATEA DE DREPT

Conf. dr. AL. NEGOIȚĂ

ŞTIINŢA ADMINISTRAŢIEI

BUCUREȘTI
— 1972 —

OBIECTUL ŞI METODOLOGIA ŞTIINŢEI ADMINISTRAŢIEI, LOCUL SĂU ÎN CADRUL ŞTIINŢELOR SOCIALE

Capitolul I

OBIECTUL ŞTIINŢEI ADMINISTRAŢIEI

Secţiunea I-a

CONSIDERAŢII CU PRIVIRE LA DEZVOLTAREA CONTEMPORANĂ A ADMINISTRAŢIEI DE STAT ŞI NECESITATEA CERCETĂRII ŞTIINŢIFICE A ACESTEIA

În societatea contemporană se observă o dezvoltare deosebit de amplă a reţelei de organe ale administraţiei de stat şi a acţiunii acestor organe, care cuprinde largi şi variate sectoare ale vieţii sociale.

Astăzi nu mai corespunde realităţii acel tip de administraţie clasică, care avea ca sarcină exclusivă apărarea ordinei publice a securităţii şi independenţei naţionale şi care veghea ca activitate economică, socială şi culturală să se desfăşoare conform intereselor claselor care deţineau puterea de stat.

În vremea noastră administraţia de stat în toate ţările lumii dispune şi de o reţea vastă şi variată de organe prin care este organizată activitatea economică, socială, culturală şi ştiinţifică şi prin care se realizează o serie de prestaţiuni pentru societatea sau membri ai societăţii în care funcţionează respectiva administraţie de stat.

În această privinţă există desigur deosebiri de la o administraţie de stat la alta, în funcţie de deosebirile de orînduire socială şi de particularităţile fiecărei naţiuni în parte, în cadrul aceluiaşi tip de orînduire socială.

Astfel în țările occidentale care au o orînduire socială bazată pe proprietatea privată asupra mijloacelor de producție, administrația de stat cuprinde astăzi multe organe care acționează în domeniul economic, social, cultural, științific și prin care se realizează nu numai o activitate de prescriere ci și una de prestațiune de servicii necesare societății respective, în funcție de interesele claselor care dețin puterea de stat.

Pe lîngă ministerele, care în mod tradițional formau structura administrațiilor de stat occidentale, au apărut organisme noi ca întreprinderi de stat, centre de cercetare științifică școli, spitale, teatre și alte instituții de cultură care se integrează în structura administrației de stat din acele țări.

Desigur ponderea acestora este relativ redusă în raport cu întreprinderile particulare iar numărul și formele de organizare variază de la o țară la alta. Oricum în toate aceste țări se poate constata o creștere a numărului organelor administrației de stat și o diversificare a activității acestor organe.

În societatea socialistă, datorită existenței proprietății obștești asupra principalelor mijloace de producție și datorită esenței puterii de stat, care aparține poporului cu adevărat, administrației de stat îi revin sarcini deosebit de importante în slujirea intereselor societății și a cetățenilor.

În aceste condiții se amplifică și se diversifică structura administrației de stat și acțiunea acestor organe.

Capătă o dezvoltare deosebită activitatea de gestiune a proprietății socialiste de stat și de conducere a economiei naționale, industria și comerțul realizîndu-se în principal, prin întreprinderi de stat. Tot așa este cazul cu transporturile și comunicațiile.

În ce privește agricultura, administrației de stat îi revin sarcini deosebite referitoare la conducerea acestui sector al economiei naționale. Pe deoparte, administrația de stat din acest domeniu exercită atribuții de coordonare a întregei agriculturi, fie că se desfășoară în unități socialiste de stat, fie că se desfășoară în cooperative agricole de producție.

Pe de altă parte, această administrație organizează producția agricolă care se realizează în unitățile agricole care aparțin statului.

Amploarea acţiunii administraţiei de stat în domeniul economic determină dezvoltarea şi diversificarea organelor care realizează această acţiune. Astfel în structura administraţiei de stat din ţara noastră ponderea cea mai mare o deţin ministerele economice.

Acestora li se adaugă forme organizatorice noi, cum sînt întreprinderile de stat, centralele industriale, prin care se realizeză administraţia de stat în domeniul economiei.

Sarcini importante revin administraţiei de stat socialiste şi în domeniul învăţămîntului, culturii, ştiinţei, sănătăţii şi ocrotirilor sociale.

În aceste domenii se înregistrează deasemeni o creştere şi o diversificare a acţiunii administraţiei de stat şi, în mod corespunzător, o amplificare a structuri administrative. Pe lîngă ministerele de specialitate, adăugîndu-se diferite comitete, direcţii, inspectorate centre de cercetare, institute de cercetare ştiinţifică, precum şi instituţii specializate, cu ajutorul cărora se realizează sarcinile administraţiei de stat socialiste în aceste domenii de activitate.

În sfîrşit trebuie luată în considerare amploarea deosebită, pe care o capătă în societatea noastră socialistă, administraţia locală, căreia îi revin sarcini deosebit de complexe în slujirea intereselor colectivităţii şi ale cetăţeanului.

Acţiunea administraţiei locale vizează cele mai variate domenii de activitate cum sînt, economie locală, aprovizionare, desfacere, sănătate, cultură, învăţămînt, ocrotiri sociale, apărarea ordinei publice ş.a.

Această dezvoltare impetuoasă a activităţii administraţiei de stat determină necesitatea cercetării ştiinţifice a acţiunii şi organizării administraţiei de stat, căutîndu-se legităţile care stau la baza fenomenului administrativ.

Se creiază astfel un cîmp nou de cercetare ştiinţifică a unui domeniu de activitate socială, administraţia de stat, care îşi are particularităţile sale, care are la bază anumite legităţi, care pot fi cunoscute, iar cunoaşterea acestora duce la ameliorarea acţiunii administraţiei de stat.

În felul acesta se conturează o nouă disciplină ştiinţifică, ştiinţa administraţiei, care are ca obiect de cercetare administraţia de stat.

Cercetarea legilor care stau la baza fenomenului administrativ se înscrie în contextul mai larg al problematicii științei conducerii Societății, care se referă la toate sectoarele și domeniile societății[1]*., deci și la acela al administrației de stat.*

Secțiunea II-a

OBIECTUL ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

Generalități

Ca în orice disciplină științifică și în știința administrației este necesară precizarea obiectului de cercetare, stabilirea noțiunilor de bază, care rezultă din cercetarea științifică, dar care sînt totodată și instrumente ale cercetării științifice, precum și precizarea metodologiei care se folosește în respectiva disciplină științifică.

Obiectul de cercetare al științei administrației îl constituie, după cum se poate reține din cele arătate mai sus, administrația de stat.

Administrația de stat ca activitate specifică, pe care o realizează anumite organe ale statului, denumite organe ale administrației de stat, se deosebește de alte forme de administrație care se pot întîlni în activitatea socială.

Cu alte cuvinte activitatea de administrare, ca activitate socială poate să fie întîlnită sub diferite forme, între care și administrația de stat, care, după cum vom vedea, se deosebește de celelalte forme de administrație, dobîndind un caracter specific față de acestea.

Într-adevăr, dacă observăm realitatea socială existentă în țara noastră, vom constata prezența unor forme variate de administrație. Există, pentru a lua numai cîteva exemple, o administrație a cooperației de consum, o administrație a cooperației agricole de producție, alta a cooperației meșteșugărești, diferite administrații ale organizațiilor obștești ș.a.

S-au, dacă ne referim la societatea burgheză, vom constata o multitudine de administrații particulare, care ocupă o pondere relativ mai mare, în comparație cu administrația de stat,

---

1) **Nicolae Ceaușescu** — Expunere la deschiderea colocviului privind problemele științei conducerii societății" — Ed. politică 1972, pg. 14.

datorită preponderenței proprietății private asupra mijloacelor de producție, care caracterizează societatea capitalistă.

În societatea socialistă, datorită preponderenței proprietății socialiste de stat, ponderea cea mai mare revine administrației de stat, în raport cu alte forme de administrație.

Constatînd existența unor forme variate de administrație care apar în organizarea socială, pentru a putea proceda la o cercetare științifică a administrației de stat, este necesar să se elaboreze o noțiune a activității pe care o denumim administrație, și cu ajutorul acestei noțiuni să se poată desprinde ceea ce este comun tuturor formelor de administrație și ceea ce este specific administrației de stat.

Desigur că elaborarea noțiunii respective este rezultatul cercetări științifice, în domeniul administrației, dar este și un instrument de investigare științifică în acest domeniu.

Observîndu-se realitatea socială se constată existența unor activități, care prezintă unele particularități și pe care le denumim, tocmai datorită acestor particularități, activități administrative.

Dar constatarea particularităților, formularea lor depășește treapta percepției sensibile a cunoașterii intrînd în domeniul rațional, al abstractizărilor. În felul acesta se conturează noțiunea unui fapt social distinct, în raport cu alte fapte sociale și anume noțiunea faptului administrativ.

Într-adevăr faptul administrativ nu are o existență brută. El nu poate fi dedus numai prin percepția senzorială, pe baza observației, ci este rezultatul unor operații logice ale gîndirii umane.

Iată de ce noțiunea faptului administrativ apare ca o noțiune cheie în cercetarea administrației de stat, formă specifică de administrație în raport cu alte feluri de administrație, pe care le întîlnim în organizarea socială. De aceea se impune precizarea acestei noțiuni în partea introductivă a cursului de știința administrației.

Noțiunea faptului administrativ

Pentru a putea preciza noțiunea faptului administrativ, trebuie să arătăm caracteristicile activității umane, pe care în limbajul obișnuit o denumim activitate administrativă, și pe baza acestor caracteristici, să stabilim prin ce se deosebește administrația de stat de alte forme de administrație.

§ 1. Faptul administrativ este un fapt social

O primă și foarte importantă caracteristică a faptului administrativ este aceea că el constituie o activitate socială. Într-adevăr administrația constă într-o sumă de relații care se stabilesc între membrii unei grupări sociale date.

Faptul administrativ se poate realiza în cadrul unei comunități sociale reduse sau în cadrul societății globale. Astfel putem avea o administrație a unei asociații de locatari, o administrație a unei coperative, o administrație a unei întreprinderi particulare sau o administrație de stat, în raport cu colectivitatea socială în cadrul căreia se realizează respectiva formă de administrație, o colectivitate socială restrînsă sau societatea globală.

De remarcat este legătura dintre diviziunea socială a muncii și apariția și dezvoltarea diferitelor forme ale administrației. Cu cît este mai complicată și mai diversificată activitatea în cadrul unei grupări sociale date, cu atît se amplifică și se diversifică și activitatea administrativă în cadrul respectivei comunități sociale.

Dacă faptul administrativ este un fapt social, administrația constituind o sumă de relații sociale, formele de administrație se diversifică și după natura relațiilor sociale respective.

Astfel administrația unor comunități constituite pentru realizarea unui scop particular al membrilor colectivității respective, cum ar fi gestiunea unei cooperative, sau a unei asociații de locatari, se deosebește de administrația de stat, care se realizează în cadrul unei comunități sociale constituite pe baze politice, fiind vorba aci de societatea organizată politic, deci organizată în stat.

Prin urmare, administrația de stat se distinge de celelalte forme de administrație prin caracterul politic pe care îl au relațiile sociale în care intervine administrația respectivă și care influențează puternic însăși natura relațiilor sociale, care constituie ceea ce noi numim administrația de stat.

Într-adevăr scopurile și mijloacele administrației de stat sînt diferite de acelea ale unei administrații nestatale, tocmai datorită caracterului specific al relațiilor sociale în care intervine faptul administrativ.

În legătură cu cele arătate mai sus se mai desprinde și o altă concluzie foarte importantă, cu privire la diferențierea

administrațiilor de stat în raport cu caracteristicile orînduirilor sociale ale societăților în cadrul cărora se realizează administrațiile respective. Astfel într-o societate bazată pe dominația proprietății private asupra mijloacelor de producție, societate în care există clase antagoniste, natura acestor relații sociale va deosebi administrația de stat de o alta care se realizează într-o societate în care la bază se află proprietatea obștească, iar societatea nu este scindată în clase antagoniste.

§ 2. Faptul administrativ este o activitate subordonată

Oricare ar fi forma administrației, activitatea administrativă ni se înfățișează totdeauna ca o activitate subordonată unor valori care îi sînt și superioare dar și exterioare. Totdeauna scopurile administrației sînt stabilite în afara administrației și constituie valori cărora administrația se subordonează, așa cum se subordonează și forurile care formulează respectivele valori.

Activitatea administrativă se situează totdeauna între executarea materială și valorile pe care le are de înfăptuit.

Etimologic cuvîntul administrație sugerează această subordonare a activității administrative. Acest cuvînt provine de la latinescu minister, care înseamnă servitor și care provine de la minus-minor, cuvînt care arată o stare inferioară în raport cu magister, care arată o stare superioară; cele două cuvinte, minister și magister făcînd pereche.

A administra înseamnă la început a ajuta, a servi la ceva, apoi cuvîntul indica o situație în care cineva realizează anumite sarcini la ordinele altcuiva.

Cercetînd oricare formă de administrație vom observa că faptul administrativ intervine pentru a servi la realizarea unor valori care sînt exterioare și superioare respectivei administrații. Dacă ne vom referi la administrația unei asociații de locatari, a unei cooperative, sau la aceea a unei întreprinderi particulare, vom observa că activitatea administrativă se subordonează unor valori care reprezintă interesele locatarilor, cooperatorilor sau a patronului, potrivit cu caracterul respectivei administrații. Se vede clar că scopul acțiunii administrative este constituit de o valoare care este superioară acestei acțiuni și se situează în afara ei, fiind stabilită, în exemplele noastre de asociația locatarilor, de adunarea generală a cooperatorilor, sau de patronul întreprinderii particulare.

Dacă această subordonare a faptului administrativ față de anumite valori constituie caracteristica tuturor formelor de administrație de stat se deosebește de celelalte forme de administrație tocmai prin natura valorilor pe care le are de îndeplinit.

Într-adevăr valorile pe care le are de îndeplinit administrația de stat se caracterizează prin aceea că sînt valori politice, deoarece este vorba de administrația societății organizate politic, deci organizată în stat.

În felul acesta, scopurile pe care le are de îndeplinit administrația de stat, reprezintă valori politice care sînt formulate de clasele care dețin puterea de stat.

Așadar, administrația de stat este subordonată unor obiective politice și unor foruri politice care formulează respecitvele obiective.

Natura valorilor politice pe care le are de realizat administrația de stat, diferă de la o orînduire socială la alta, ceea ce înseamnă că dacă administrația de stat este deosebită de alte forme de administrație, prin natura valorilor pe care le are de îndeplinit, același criteriu face să apară deosebiri între administrațiile de stat care slujesc diferitele orînduiri sociale. De aceea nu se poate vorbi de o administrație de stat în general, ci de administrația unei anumite societăți considerate care își are particularitățile sale politice.

În societatea socialistă, datorită procesului de omogenizare a claselor sociale, pe baza existenței proprietății socialiste asupra mijloacelor de producție, administrația de stat are de îndeplinit valori care exprimă cu adevărat interesul națiunii socialiste, devenind în acest fel în mod real slujitoarea acestei societăți.

În acest scop este necesar ca forurile politice care formulează valorile pe care trebuie să le ducă la îndeplinire administrația noastră de stat, organele de partid și organele puterii de stat, să fie supra ordonate administrației de stat.

Această necesitate se realizează numai în măsura în care forurilor politice își îndeplinesc atribuțiile lor, controlul în permanență administrația de stat și împiedicînd autoguvernarea acesteia. În felul acesta se asigură acțiunea democratică a administrației de stat și se împiedică manifestările periculoase ale tehnocrației.

§ 3. Faptul administrativ se situează între valoarea pe care trebuie s-o înfăptuiască şi executarea materială a acestei valori

Am văzut că faptul administrativ se subordonează unor valori care sînt exterior şi superior stabilite şi că aceste valori, atunci cînd este vorba de administraţia de stat, au caracter politic. Executarea materială a respectivelor valori nu se cuprinde în faptul administrativ.

Cu alte cuvinte, activitatea administrativă se situează între valoarea care trebuie realizată şi înfăptuirea materială a acestei valori. Aşa de exemplu organele puterii de stat, pe baza directivelor de partid, stabilesc obiectivul dezvoltării învăţămîntului. Acest obiectiv constituie o valoare politică care este stabilită de foruri care se află în afara administraţiei de stat şi sînt în acelaşi timp superioare acesteia.

Administraţiei de stat îi revine sarcina să înfăptuiască această valoare, acţiunea administrativă situînduse între această valoare politică şi diferitele fapte materiale, cum ar fi construcţia de localuri, tipărirea de cărţi, pregătirea cadrelor didactice, predarea unor cursuri etc. Toate aceste fapte materiale exced activităţii administrative, dar se subordonează acestei activităţi fapt care determină tendinţa unora de a considera activitatea administrativă ca neproductivă, ba chiar parazitară. În realitate însă acţiunea administrativă este necesară în vederea realizării obiectivelor care sînt stabilite de organele politice, în cazul administraţiei de stat, sau de persoane sau grupări de persoane în slujba cărora se află administraţiile nestatale.

Dacă această trăsătură a situării administraţiei între valoarea care trebuie realizată şi înfăptuirea materială a acestei valori caracterizează toate formele administraţiei, ea este în acelaşi timp şi criteriu de deosebire între administraţia de stat şi celelalte forme de administraţie. Astfel administraţia de stat, supraordonîndu-se faptelor materiale cu ajutorul cărora va realiza valorile politice, faţă de care se subordonează, se sprijină pe puterea de stat, putînd să dea dispoziţii care pot fi asigurate, în caz de nerespectare de forţa de constrîngere a statului. Aureola puterii de stat înconjoară activitatea administraţiei de stat. Acest aspect nu este întîlnit la celelalte forme de administraţie, care nu sînt legate de înfăptuirea unor valori politice.

§ 4. Faptul administrativ presupune în mod necesar organizarea

O altă trăsătură caracteristică a oricărei activități administrative constă în aceea că respectiva activitate reprezintă o combinare de mijloace, o acțiune organizatoare în vederea atingerii unui obiectiv ordonat.

Ideea de organizare este fundamentală pentru orice activitate administrativă. În limbajul obișnuit, cînd se vorbește despre activitatea administrativă se ia în considerație, în primul rînd trăsătura organizatorică a acțiunii administrative.

O asemenea activitate organizatorică de combinare a unor mijloace, sau de ordonare a anumitor acțiuni se întîlnește, într-o formă mai mult sau mai puțin reușită, la oricare individ. Astfel ne organizăm într-un anumit fel gîndurile, ideile, cunoștințele în diferitele domenii, mijloacele materiale sau bănești pe care le ordonăm în vederea realizării unui anumit scop. Fără o astfel de acțiune organizatorică bine pusă la punct și ideile și cunoștințele și mijloacele de care dispunem nu dau randamentul dorit.

Dar această ordonare a acțiunii individului nu înseamnă administrație, pentru că activitatea administrativă, după cum am spus, este un fapt social, deci este o sumă de relații între grupați din punct de vedere social.

De aceea acțiunea de organizare, de ordonare, de combinare a unor mijloace în vederea atingerii unui scop anumit, se face de către anumiți oameni în raport cu alți oameni, în cadrul diviziunii sociale a muncii.

Prin faptul administrativ se transmite o informație, de la unii oameni la alții, în vederea realizării unui obiectiv anumit. Prin urmare activitatea administrativă se mai caracterizează prin internaționalitatea sa, lucru care este subliniat și de prefixul „ad“ pe care îl cuprinde cuvîntul administrație și care marchează tocmai această orientare către un anumit scop, prin activitatea administrativă, sugerînd proiectul realizării unei acțiuni.

Întreaga activitate administrativă nu este altceva decît un flux informațional în vederea realizării unui scop anumit.

Această trăsătură generală a oricărei activități administrative constituie totodată și criteriul de diferențiere între administrația de stat și celelalte forme de administrație.

Vom observa mai întîi că administrația de stat intervine în această acțiune organizatoare în raport cu societatea organizată politic, pe cînd celelalte forme de administrație organizează activitatea unor colectivități care nu sînt constituite politic.

În al doilea rînd, fluxul informațional la administrația de stat capătă caractere cu totul deosebite prin aceea că totdeauna în această formă de administrație, informația se sprijină pe puterea de stat. Astfel în administrația de stat, informația ia forma unor ordine, dispoziții, a unor rapoarte, referate, statistici, semnături, sigilii, ștampile, procese-verbale, iar executarea este asigurată, la caz de nevoie, prin forța de constrîngere a statului.

În al treilea rînd fluxul informațional în administrația de stat, ținînd seama de complexitatea acestei administrații, presupune creierea unui întreg angrenaj de organe prin care merge de sus în jos și de jos în sus, informația cu privire la înfăptuirea diferitelor obiective care au caracter politic.

În această privință vom mai observa că faptele materiale pe care le organizează administrația de stat, în vederea împlinirii unor valori politice, se pot realiza în cadrul unor organe ale administrației de stat, luînd forma unor prestațiuni către societate sau către membrii săi, sau în afara organelor administrației de stat, prin ordonarea într-un anumit fel a acțiunii indivizilor.

În cazul administrației noastre ponderea cea mai mare o are circuitul informațional în legătură cu realizarea valorilor politice în cadrul diferitelor instituții și întreprinderi de stat. Dar circuitul informațional, prin care se organizează împlinirea unor valori politice de către administrația de stat, se referă și la cetățeni sau organizații obștești.

Concluzii. *Din cele arătate mai înainte rezultă că faptul admniistrativ este caracterizat printr-o serie de trăsături care îl diferențiază de alte fapte sociale.*

Rezultă de asemeni că faptul administrativ are o serie de trăsături comune, dar că administrația de stat se deosebește categoric de alte forme de administrație.

Referindu-ne la faptul administrativ așa cum se prezintă el în cadrul administrației de stat, ni se dezvăluie complexitatea sa, legătura sa cu faptul politic, esența sa socială, legătura sa cu dreptul, precum tehnicitatea sa.

Toate aceste aspecte dovedesc existența unui cîmp de cercetare științifică pe care se edifică știința administrației, ca disciplină științifică autonomă.

Capitolul II

AUTONOMIA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI. LEGĂTURA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI CU ALTE ȘTIINȚE SOCIALE

Generalități

Problemele administrației de stat au preocupat gîndirea omenească încă din cele mai vechi timpuri. Avînd o legătură indestructibilă cu politica, aceste probleme au ocupat un loc important în gîndirea politică.

Pe măsura dezvoltării societății industriale, atenția cercetătorilor s-a concentrat asupra unor probleme de organizare a muncii industriale, dar și a unor aspecte ale muncii administrative.

Cercetările respective însă erau legate în special de administrația întreprinderilor particulare și nu de problematica administrației de stat, care are, după cum s-a putut vedea, particularități esențiale față de administrația privată.

Dezvoltarea impetuoasă a administrației de stat în secolul nostru a determinat abordarea de către cercetători a problematicei specifice administrației de stat, fără a se ajunge însă la o identitate de păreri cu privire la această problematică și nici cu privire la modalitățile de abordare a ei. De asemenea nu există încă o unitate de vederi cu privire la statutul de disciplină științifică a cercetărilor care se fac în acest domeniu, nici cu privire la denumirea pe care trebuie să o poarte respectiva disciplină, în cazul recunoașterii existenței sale.

În ceea ce privește denumirea unii autori folosesc termenul de știință a administrației, alții pe acela de știință administrativă sau conducere administrativă, ori pur și simplu administrație publică. În ceea ce ne privește optăm pentru denumirea de știință a administrației, deoarece acest termen are calitatea de a scoate în evidență obiectul cercetării — administrația — și caracterul științific al acestei cercetări.

Autonomia științei administrației. *În edificarea disciplinei științifice a științei administrației, dificultățile nu se reduc numai la cele care privesc denumirea disciplinei, ci sînt altele mult mai complexe și care privesc statutul acesteia de disciplină științifică și mai ales ca disciplină științifică autonomă.*

Mai întîi trebuie înfrîntă prejudecata după care domeniul administrației nu ar fi un domeniu în care ar putea acționa anumite legități, că în acest domeniu sînt necesare o anumită deprindere și un anumit talent organizatoric pe care trebuie să le posede administratorii pentru ca lucrările să meargă bine.

Este foarte adevărat că talentul organizatoric și experiența au un mare rol în realizarea unei mai bune administrații. Dar nu este mai puțin adevărat că acest domeniu trebuie să fie supus cercetării științifice, iar cei care fac administrația trebuie să cunoască rezultatele acestei cercetări. Aceasta întocmai ca în domeniul muzicii, unde incontestabil talentul are o mare importanță, dar nimeni nu contestă investigarea științifică a acestui domeniu și nici necesitatea ca cei care fac muzica să cunoască legitățile care stau la baza acesteia.

În ceea ce privește investigarea științifică propriu-zisă în domeniul administrației acesta se izbește de serioase dificultăți care trebuie învinse pentru dobîndirea statutului științific al disciplinei respective. Astfel lipsa unei concepții clare cu privire la faptul administrativ, cercetarea fragmentară a activității administrației de stat (studii care se limitează la anumite organe ale administrației de stat, sau la anumite aspecte activității acestora); fără să se asigure continuitatea în cercetare, precum și mediocritatea, incertitudinea sau ambiguitatea cercetărilor făcute și a rezultatelor obținute, creează fără îndoială greutăți mari edificării științei administrației.

Greutăți mari se ridică datorită împrejurării că faptul administrativ mai este cercetat și de alte discipline științifice și unele dintre acestea cu mare tradiție. Astfel faptul administrativ este cercetat și de știința politică, de știința dreptului administrativ, de scientific management, de sociologie, ca să nu menționăm decît cîteva dintre aceste discipline științifice. Dobîndirea statutului de disciplină științifică autonomă depinde de măsura în care se dovedește că niciuna dintre aceste discipline științifice nu cercetează faptul administrativ în toată complexitatea sa, ci o face numai cu privire la anumite aspecte ale acestuia. Pentru a elucida această chestiune vom proceda la examinarea felului în care menționatele discipline cercetează faptul administrativ urmînd să vedem dacă cercetarea lor este suficientă pentru a îngădui dezvăluirea complexității acestui fapt.

Administrația de stat este cercetată de știința dreptului administrativ și trebuie subliniat că această cercetare a dus la obținerea unor rezultate însemnate în cunoașterea problematicii administrației de stat. Abordarea problematicii administrației de stat făcîndu-se însă prin prisma reglemtărilor juridice, știința dreptului administrativ nu poate scoate la iveală aspecte importante ale conținutului faptului administrativ, neputînd să explice nevoile și scopurile acțiunilor administrației de stat. Într-adevăr dreptul este regulatorul acțiunilor administrației de stat, nu și motorul acestor acțiuni.

Știința dreptului administrativ cercetează modul cum este organizată juridicește administrația de stat și prin ce mijloace se asigură respectarea regulilor juridice aplicabile administrației de stat. O asemenea abordare a fenomenului administrativ lasă în afara cercetării aspectele de ordin politic, tehnic, sociologic și psihologic, ale acestui fenomen.

Într-adevăr, fenomenul administrativ este în mare parte și un fenomen politic, deoarece se realizează în cadrul organizării politice a societății, societatea organizată în stat. Dealtminteri acest fapt explică de ce doctrinele politice s-au preocupat și se preocupă și astăzi de fenomenul administrativ.

Cu toate că există o legătură indestructibilă între fenomenul administrativ și cel politic, fenomenul administrativ prezintă unele aspecte care depășesc fenomenul politic. În această privință menționăm aspectele juridice și cele tehnice ale fenomenului administrativ care exced aspectele sale politice. De aceea este necesară, pe lîngă cunoașterea aspectelor juridice ale administrației de stat și a acelor caractere care demonstrează factura sa politică. Este însă necesar, în continuare să se cerceteze administrația de stat și sub aspectul problematicilor tehnice. Problema de organizare a muncii, de metode, de gestiune a personalului, de documentare, de control ș.a. trebuie cercetate dacă se dorește cunoașterea completă a administrației de stat. Ori, acest lucru nu este posibil nici în cadrul științei dreptului administrativ și nici în cadrul științei politice. Desigur însă că nici abordarea pur și simplu tehnicistă a acestui fenomen nu poate duce la cunoașterea multilaterală a acestuia. În această privință vom remarca aspectul unilateral, și după părerea noastră insuficient, de abordare a administrației de stat de către scientific manegement (conducerea științifică), care se ocupă în special de latura tehnică a

administrației, lăsînd la o parte aspectele sale juridice, politice și sociale și nefăcînd o demarcație clară între administrația particulară și administrația de stat. Este așadar și sub acest aspect necesară abordarea multilaterală a administrației în cadrul unei discipline autonome.

Mergînd mai departe, trebuie să arătăm că administrația de stat nu se poate cerceta numai din punct de vedere juridic, politic, sau tehnic. Nu trebuie să se uite că administrația de stat este o realitate socială, ea este o organizare socială în cadrul unei societăți date. Prin urmare administrația de stat trebuie cercetată și ca fenomen social și în legătura sa cu mediul social. Sociologia, cercetînd ansamblul vieții sociale nu poate să cerceteze în special fenomenul administrativ și chiar dacă ar face acest lucru abordarea administrației de stat numai din punct de vedere sociologic, după cum s-a putut vedea din cele arătate mai înainte, nu este suficientă pentru cunoașterea complexității administrației de stat. Astfel se desprinde necesitatea unei discipline autonome care să întreprindă o cercetare multilaterală a administrației de stat și această disciplină este știința administarției.

Știința administrației apare în acest fel ca o știință de confluență cu alte științe sociale care studiază diferite laturi și aspecte ale fenomenului administrativ, nici una dintre acestea nereușind să abordeze în toată complexitatea sa acest fenomen. În felul acesta să se rupă legăturile cu celelalte științe sociale, cu care se învecinează știința administrației și al căror rezultate de cercetare le folosește. De aceea știința administrației se distinge ca același timp are o strînsă legătură cu acele discipline științifice care abordează într-un fel sau altul aspecte ale fenomenului administrativ (știința dreptului administrativ, știința politică, sociologia și psihologia socială) ș.a.

Capitolul III

METODOLOGIA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

Generalități

După cum am arătat mai sus, dezvoltarea impetuoasă a administrației de stat în vremea noastră și creșterea rolului acesteia în transformarea armonioasă și ordonată a condițiilor

vieţii sociale impune cercetarea ştiinţifică a acesteia. Desigur că, pentru a avea o viziune clară a acesteia nu trebuie ca administraţia să fie abordată pur şi simplu ca o tehnică de birou, ci ea trebuie văzută în complexitatea sa de organisme şi activităţi Reţeaua de organisme de care dispune administraţia de stat, reprezintă mijlocul indispensabil, ordonator şi stabilizator între puterea politică şi individ. De strategia şi tactica administraţiei de stat depinde în mare măsură realizarea valorilor politice.

Pentru a răspunde acestor exigenţe pe care le impune epoca noastră, nu mai este suficient pragmatismul acţiunii organelor administraţiei de stat. Ştiinţa administraţiei trebuie să explice faptul administrativ, să scoată la iveală legităţile care acţionează în domeniul organizării şi funcţionării administraţiei de stat. Pentru a atinge acest scop se pune întrebarea de a şti cum trebuie acordat faptul administrativ şi ce metodologie trebuie folosită pentru cunoaşterea acestui fapt.

În ceea ce priveşte abordarea administraţiei de stat, sau a faptului administrativ, există două posibilităţi. Prima presupune cunoaşterea administraţiei de stat din examinarea normelor juridice care prevăd organizarea şi funcţionarea administraţiei de stat. Această modalitate de abordare a administraţiei de stat limitează cunoaşterea acestui fapt la aspectul său juridic, aspect important, dar insuficient pentru înţelegerea complexităţii sale şi mai ales pentru a se putea dezvălui complexitatea legităţilor care acţionează în acest domeniu al vieţii sociale.

O a doua posibilitate de abordare îngăduie o cunoaştere în profunzime a faptului administrativ, şi acesta este abordarea concretă a acesteia. Ştiinţa administraţiei ca să poată răspunde misiunii sale trebuie să procedeze la o abordare sociologică a faptului administrativ dar să nu ignore nici reglementarea juridică aplicabilă administraţiei de stat. De aceea trebuie să examineze administraţia de stat în raport şi cu mediul juridic nu însă să facă examenul amănunţit al acestor norme, aceasta este sarcina disciplinelor juridice şi în principal, a dreptului administrativ. Deci şi sub acest aspect abordarea administraţiei se face tot concret, va fi tot o abordare sociologică.

De modul în care este abordată administraţia de stat depinde şi metodologia folosită pentru cunoaşterea faptului administrativ.

§ 1. Metodologia în știința administrației

Prin metodologie înțelegem ansamblul metodelor folosite într-o știință (metodos-cale, mod ; logos-știință). Abordînd administrația ca pe o realitate socială, modurile de investigare trebuie să fie corespunzătoare felului de abordare a fenomenului studiat.

Fenomenul administrativ este compus dintr-o mulțime de fapte umane, de tehnici folosite de oameni, de grupuri de oameni organizați care au legături între ei în cadrul organelor administrației de stat și în afara acestor organe, cu alți oameni și cu societatea globală. Pornind de la această realitate metoda folosită este observația directă, pe baza căreia se va ajunge la un proces de abstractizare, creindu-se noțiuni referitoare la fenomenul studiat, principii de organizare și activitate a administrației de stat.

Faptul administrativ este un fenomen social care cuprinde laturi cu un pronunțat caracter material (așa de exemplu sînt tehnicile folosite în administrație) altele nu au acest caracter (de exemplu aprecierea administrației de stat de către cetățeni). Această caracteristică a fenomenului cercetat impune folosirea unei analize complexe a faptelor, și pentru a se ajunge la generalizări trebuie cercetat un număr de fapte, fiind dăunătoare generalizarea unor fapte izolate.

Tehnicile folosite în investigarea fenomenului administrativ trebuie adaptate obiectului studiat. Astfel cercetătorul trebuie să știe să pună problemele, să știe deci ce aspecte ale fenomenului respectiv trebuie cercetate, apoi după culegerea datelor, formulează ipoteze, analizează datele culese, le clasifică și generalizînd concluziile ajunge la construcția unor teorii.

Ca orice știință socială, știința administrației folosește ca metodă de cercetare bibliografiile, de bună seamă cele care se referă la diferitele aspecte ale faptului administrativ.

Sînt apoi folosite diferite documente oficiale care provin de la organele statului și în special de la organele administrației de stat. Trebuie însă remarcată greutatea procurării acestor documente, atunci cînd ele nu sînt publicate, ceea ce constituie un mare impediment în cercetarea științifică a administrației de stat.

În această privință trebuie menționată și o altă dificultate.

Studiul administrației de stat nu se poate face numai din exterior de către un observator obiectiv, ci de multe ori cercetătorul trebuie să se plaseze în interiorul administrației pentru a o cunoaște. Prima dificultate de care se izbește este cea menționată mai sus și anume nu putem dispune totdeauna de documentele pe care le deține administrația. O altă dificultate se ivește atunci cînd documentele sînt puse la dispoziție dar ele nu reflectă realitatea administrativă, ci o modifică în interesul unor funcționari ai administrației de stat, care vor să iese în evidență cu activitatea lor sau vor să ascundă anumite carențe ale serviciilor respective. Acest lucru prejudiciază bineînțeles cunoașterea deplină a faptului administrativ.

Știința administrației folosește deasemeni izvoare neoficiale. Între acestea presa vorbită și scrisă este o sursă extrem de prețioasă pentru știința administrației. Deasemeni opere literare, teatrele și cinematografele prezintă o modalitate însemnată de cunoaștere a realității administrației de stat.

Pentru cunoașterea acestei realități cercetătorul folosește și ancheta pentru obținerea unor informații în legătură cu felul în care este organizată și funcționează administrația de stat.

Folosirea judicioasă a acestui procedeu poate aduce informații extrem de prețioase pentru cunoașterea administrației de stat.

Pentru aceasta însă este necesar ca întrebările să fie formulate clar și să se refere la situații concrete. Întrebările puse nu trebuie să fie susceptibile de interpretări diferite din partea celor solicitați a răspunde și deasemeni nu trebuie să comporte răspunsuri care să reprezinte judecăți de valoare, pentru că în acest caz părerea subiectivă a celui interogat se substituie realității administrative.

În sfîrșit trebuie notat, în legătură cu metodologia științei administrației de stat, că în cercetarea științifică a administrației de stat experiență îndelungată în acest sector de lucru și care dispun de surse de informare mult mai mari decît cercetătorii din afara administrației, ceea ce contribuie enorm la cunoașterea științifică a fenomenului administrativ.

§ 2. Sistemul cursului de ştiinţa administraţiei

Cursul de ştiinţa administraţiei cuprinde mai multe titluri cu subdiviziuni pe capitole şi secţiuni care sînt consacrate problemelor fundamentale ale administraţiei de stat, considerată prin prisma obiectului ştiinţei administraţiei şi abordată în modalitatea şi cu metodologia menţionate mai sus.

Astfel va fi examinată administraţia de stat în raport cu mediul său. După cum s-a arătat administraţia de stat este o realitate socială şi ea trebuie să fie examinată în raport cu mediul social, deci în raport cu alte structuri sociale şi mai ales în raport cu societatea globală. Administraţia trebuie să fie examinată apoi în raport cu realitatea politică, cu mediul politic, de care se leagă aşa de puternic şi în sfîrşit în raport cu mediul juridic, realitatea reglementării juridice fiind de o importanţă considerabilă pentru administraţia de stat.

După aceea vor fi examinate sarcinile fundamentale ale administraţiei de stat în societatea contemporană. Un alt titlu va fi consacrat structurii administraţiei de stat, adică organizării sale.

O altă problemă care va fi examinată în curs este aceea a oamenilor folosiţi în administraţia de stat. În acest titlu se vor examina chestiunile referitoare la pregătirea, recrutarea funcţionarilor administraţiei de stat, precum şi cele referitoare la gestiunea personalului.

Se va cerceta apoi decizia administrativă, care este esenţa faptului administrativ. Vor fi examinate tehnicile administraţiei şi mijloacele materiale de care acesta dispune în realizarea sarcinilor sale. În sfîrşit ultimul titlu al cursului va fi consacrat controlului, examinîndu-se aci formele, tehnicile şi efectele controlului.

TITLUL I

ADMINISTRAŢIA DE STAT ŞI MEDIUL SĂU

Capitolul I

ADMINISTRAŢIA DE STAT ŞI MEDIUL SOCIAL

Generalităţi

Din punct de vedere juridic administraţia de stat este o activitate sau un ansamblu de organe care îndeplinesc o anumită activitate.

Administraţia de stat trebuie privită însă şi din punct de vedere sociologic pentru că ea face parte dintr-o anumită societate şi are diferite legături cu mediul social, dar în acelaşi timp administraţia de stat ea însăşi este un mediu social.

Într-adevăr administraţia de stat este alcătuită dintr-un ansamblu de structuri sociale (din acest punct de vedere organele administraţiei de stat nu sînt altceva decît colective de oameni) care se alătură altor structuri sociale din care este alcătuită societatea globală.

Din punct de vedere sociologic administraţia de stat este o grupare, un sistem de organizare vast şi complex care constituie un microcosm social cu legile şi procedurile sale, cu mijloacele sale nejuridice de constrîngere şi influenţare, cu obiceiurile sale, cu limbajul şi cu mijloacele sale de comunicare, cu abreviaţiile şi iniţialele sale (M.A.I., M.F.A., C.N.S., I.M.F. sînt iniţiale care adesea se substantivizează în limbajul funcţionarilor, dacă nu şi al cetăţenilor şi prin care sînt desemnate diferite organe ale administraţiei de stat). Administraţia de stat este o organizare printre altele şi acest microcosm social acţionează într-un macrocosm social, care este societatea globală, în raport deci cu alte structuri sociale

şi în raport chiar cu întreaga societate în cadrul căreia este organizată respectiva administraţie de stat.

Pentru cunoaşterea deplină a fenomenului administrativ este necesară cercetarea administraţiei de stat în raport cu mediul social care exercită o influenţă considerabilă asupra structurilor, asupra formelor şi conţinutului activităţilor organelor administraţiei de stat, asupra psihologiei şi comportamentelor individuale şi colective ale personalului organelor administraţiei de stat.

Pe de altă parte administraţia de stat comunică cu celelalte structuri sociale prin relaţii de colaborare, de subordonare sau chiar de constrîngere, astfel încît considerată în raport cu mediul social, administraţia de stat într-o societate dată va putea apare în armonie sau în opoziţie cu întregul mediu social sau cu anumite structuri ale acestuia.

Deasemeni trebuie subliniat că structura de clasă a societăţii şi raporturile dintre diferite clase sociale în cadrul societăţii date au un rol considerabil în organizarea şi funcţionarea administraţiei de stat. Astfel se diferenţiază administraţia statului burghez de administraţia statului feudal, sau administraţia statului socialist de administraţia statului burghez.

Există însă anumite particularităţi ale dezvoltării istorice a societăţii considerate care personalizează administraţia de stat respectivă, făcînd-o să se deosebească de administraţia altor societăţi cu structură de clasă de acelaşi tip. Astfel administraţia de stat din Franţa se deosebeşte faţă de cea din Anglia, sau faţă de cea din S.U.A., deşi societăţile respective aparţin aceluiaşi tip de orînduire socială. Tot aşa administraţia de stat din ţara noastră are particularităţile sale în raport cu alte administraţii de stat socialiste.

Dacă administraţia de stat este aşa de puternic dependentă de mediul social nu trebuie ignorată o anumită autonomie pe care o prezintă faptul administrativ faţă de determinarea socială.

Într-adevăr există anumite trăsături generale, ca de exemplu autoritarismul, subordonarea sau anumite tehnici de birou care se întîlnesc la oricare administraţie de stat. Acestea sînt trăsături care conturează tehnicitatea administraţiei de stat.

Pentru cunoașterea deplină a administrației de stat însă, nu este suficientă cercetarea numai a acestei tehnicități pentru că faptul administrativ este totuși un fapt social și de aceia el trebuie studiat în raport cu mediul social, pentru a cunoaște dimensiunile sociale ale administrației de stat și raportul de compatibilitate între administrația de stat și mediul social.

Secțiunea I-a

DIMENSIUNILE SOCIALE ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Personalitatea socială a unei administrații de stat se poate stabili pe baza unor ample observații și verificări. În acest scop se pot folosi unele criterii privitoare la adaptarea administrației de stat la mediul social deduse din extreriorizarea fenomenului administrativ în timp și în spațiu.

§ 1. Criteriul duratei și ritmului

Aparițiile în timp ale mediului social determină schimbări și în administrația de stat, într-o măsură mai mică sau mai mare. Astfel există un tip de organizare administrativă care conservă dealungul timpului o anumită continuitate și o anumită stabilitate. În acest tip dacă intervin anumite schimbări acestea se produc în rîndul personalului administrației.

Există și un al doilea tip de organizare administrativă caracterizat prin plasticitatea sa. Acest tip de administrație apare ca temporar și schimbător pe măsura transformărilor care au loc în mediul social.

Schimbarea în timp a administrației de stat în raport cu mediul social poate fi privită în ansamblul administrației, sau pe diferitele ramuri ale acesteia, precum și pe plan organizatoric sau pe plan funcțional. Astfel pe plan funcțional timpul administrativ nu coincide totdeauna cu timpul social.

Așa de exemplu orele de lucru cu publicul ale unei administrații de stat nu corespund cu orele pe care cetățenii le au la dispoziție, ceea ce constituie un decalaj între administrația și mediul social.

În ceea ce privește ritmul de lucru al unei administrații de stat, acesta poate să fie mai rapid sau mai lent (proceduri, anchete, termene, răspunsuri date solicitanților etc.) corespunzînd sau nu ritmului vieții sociale.

Din cele arătate mai sus se degajă concluzia necesității unei adaptări permanente a administrației de stat la modificările vieții sociale și la ritmul acesteia. Vom remarca în această privință că adaptarea organizatorică (formală) este mai ușoară decît cea de conținut, iar adaptarea prin schimbare de persoane este mai lesnicioasă decît cea de optică. Adesea trebuie un efort considerabil pentru a se obține o schimbare internă, în conținutul acțiunii mecanismului administrației de stat.

§ 2. Criteriul mobilității și dispersării

Implantarea teritorială a administrației de stat arată legătura sa cu mediul social.

Astfel există tipuri de administrație de stat caracterizate prin fixitatea lor într-un anumit spațiu, altele dimpotrivă, prin mobilitatea lor. Printr-o anumită dispersare teritorială administrația de stat dispune de antene de legătură cu mediul social. Alteori este necesar ca administrația de stat să se concentreze într-un anumit punct teritorial. De observat este faptul că ori de cîte ori administrația vine spre resortisanții săi, această împrejurare favorizează diseminarea organelor și a agenților administrației de stat în diferitele locuri ale mediului social. Așa de exemplu ramificarea serviciilor fiscale și a agenților fiscali.

Cînd publicul vine spre administrația de stat atunci există un bloc administrativ implantat într-o circumscripție teritorială de dimensiuni mai mari. de obicei centre economice și sociale importante.

Uneori, dacă nu sînt luate în considerare cerințele mediului social, care țin de tradiții, obiceiuri, interese economice și chiar de temperamente, grupările sau regrupările administrației de stat pot suferi eșecuri. Așa de exemplu înființarea unor noi centre administrative prin contopirea unora vechi, sau accentuarea centralizării administrative în dauna autonomiei locale, pot să întîmpine rezistența mediului social.

Secţiunea II-a

RAPORTUL DE COMPATIBILITATE ÎNTRE ADMINISTRAŢIA DE STAT ŞI MEDIUL SOCIAL

Generalităţi

Raportul de compatibilitate dintre administraţia de stat, în întregul său sau în parte, şi mediul social îmbracă două aspecte :

a) Un raport de compatibilitate care rezultă din integrarea administraţiei unei societăţi date, prin aceia că administraţia de stat este deschisă penetrării mediului social, aflîndu-se într-o cooperare permanentă cu alte structuri sociale şi chiar cu societatea globală. În acest caz administraţia de stat îşi asimilează un anumit mod de acţiona şi anumite comportamente dela mediul social şi este receptivă la influenţa acestui mediu.

Cînd administraţia de stat este închisă în ea însăşi şi se manifestă ca refractară la penetrarea mediului social, raportul este din incompatibilitate.

b) Un al doilea raport de compatibilitate între administraţia de stat şi mediul social rezultă din corespondenţa care se stabileşte între intenţia administraţiei de stat (în ansamblul său sau pe părţi) şi intenţia publicului, sau a diferitelor grupe ale acestuia, în contact cu administraţia de stat. Cu alte cuvinte aci trebuie văzut dacă rolul pe care administraţia de stat socoteşte că îl are în societate coincide cu acela pe care societatea îl consideră ca atare.

În paragrafele care urmează ne vom ocupa pe rînd de modurile de penetrare a administraţiei de stat către societate şi de rolul şi statutul sociologic al administraţiei de stat.

§ 1. Modurile de penetrare a administraţiei de stat de către societate

Administraţia de stat poate să fie penetrată de societatea globală sau de diferite grupe sociale parţiale, dar poate să şi opună rezistenţă la penetrare. În primul caz sîntem în faţa unui tip de administraţie mai mult sau mai puţin deschisă procedeelor juridice, tehnicilor, modurilor de comportare care au curs în afara administraţiei de stat, în cel de al doilea caz este vorba de un tip de administraţie de stat închis mediului

social. Vom arăta principalele moduri de penetrare a administrației de stat de către mediul social.

a) *Penetrarea sociologică*

Acest mod de penetrare se realizează prin infiltrarea și difuzarea în mediul administrației de stat a concepțiilor, obiceiurilor și comportamentelor funcționarilor administrației de stat pe care aceștia le păstrează din mediul social de origine. Administrația este supusă unei astfel de penetrări dacă sînt îndeplinite următoarelor condiții :

Mai întîi funcționarii să-și păstreze concepțiile și deprinderile mediului de origine pentru că există și un anumit proces spontan de adaptare a acestora la mediul administrativ prin care poate fi anihilată penetrarea mediului social în administrație.

În al doilea rînd, în societatea noastră socialistă în care nu există clase sociale antagoniste, administrația de stat reflectînd în mod just mediul social, trebuie să asigure, în cadrul personalului său, o reprezentare proporțională a claselor și păturilor sociale din care este alcătuită societatea noastră.

Numai în acest fel se poate asigura o cooperare între societate și administrația de stat, acesta apărînd ca o reflectare a năzuințelor și intereselor societăți.

b) *Penetrarea socială instituționalizată*

Penetrarea administrației de stat de către societate poate fi prevăzută prin normele de drept care reglementează recrutarea unor funcționari ai administrației de stat către adunările reprezentative ale cetățenilor, sau direct de către cetățeni.

c) *Penetrarea funcțională*

În acest caz administrația de stat caută mijloacele adaptării sale la mediul social pentru a putea să-și îndeplinească mai ușor sarcinile în serviciul societății. În administrația de stat socialistă penetrarea funcțională își găsește o largă aplicație. Putem menționa în această privință atragerea diferitelor organizații obștești la îndeplinirea sarcinilor ce revin administrației de stat. Deasemeni, lăsarea libertății unor organizații obștești de a elabora singure normele de organizare și funcționare sau solicitarea acestora de către administrația de

stat, în acțiunea de elaborare a normelor juridice, sau de apărare a acestor norme printr-o activitate jurisdicțională. Așa de exemplu este participarea sindicatelor sau a cooperației la elaborarea normelor de drept, sau realizarea jurisdicției obștești.

Administrația de stat poate recurge, în vederea realizării sarcinilor sale la mijloace juridice de drept civil, renunțînd la mijloacele juridice specifice acțiunii administrative.

Trebuie subliniat că administrația de stat prin natura sa are sarcina de a observa permanent condițiile și formele vieții sociale, care sînt într-o evoluție permanentă și rapidă. Dacă administrația de stat nu se adaptează la aceste forme și condiții ale vieții sociale există riscul apariției unor divergențe profunde între ceea ce societatea așteptată de la serviciile administrației de stat și ceea ce aceasta este în măsură să facă.

§ 2. Comparația între rolul și statutul sociologic al administrației de stat

Gradul de integrare a unui tip de administrație într-o societate dată se poate măsura comparînd, pe deoparte, ceea ce administrația de stat ar trebui să fie, ceea ce societatea așteaptă de la administrație (rolul administrației de stat în sens sociologic) și pe de altă parte, ceea ce administrația de stat socotește ca o datorie a societății, adică ceea ce așteaptă administrația de la mediul social (statutul sociologic al administrației de stat).

Rolul administrației de stat considerat din punctul de vedere al mediului social

În condițiile socialiste, cetățeanul așteaptă de la administrația de stat cele mai variate servicii, precum și o acțiune imediată și cît mai eficace în rezolvarea intereselor sale, sau ale societății globale. Prin această prismă publicul judecă administrația de stat găsind-o eficientă sau inoperantă, după cum aceasta răspunde exigențelor sau părerilor exprimate de cetățeni. În această privință trebuie arătat nu poate fi o satisfacție mai mare pentru administrația de stat decît aceea de a ști că acțiunea sa răspunde doleanțelor societății.

Statutul sociologic al administrației considerat din punctul său de vedere

Prin statut sociologic al administrației de stat înțelegem ceea ce aceasta estimează că trebuie să realizeze în folosul societății.

Obiectivele pe care le urmărește administrația de stat sînt stabilite, pe baza directivelor de partid, de către organele puterii de stat și în primul rînd de către Marea Adunare Națională care fixează aceste obiective prin lege.

Organele puterii de stat, de cele mai multe ori, dau numai o orientare generală, administrația de stat fiind cea care stabilește ordinea de prioritate în înfăptuirea obiectivelor, care interpretează directivele și prevede în amănunt măsurile de aplicare și de executare a legilor.

În acest caz administrația de stat dispune de o destul de largă competență de apreciere și poate interveni cu măsuri care să faciliteze sau să îngreuneze, dacă nu chiar să împiedice activitatea altor structuri sociale, sau pe aceia a cetățenilor. Administrația de stat poate în aceste condiții să avantajeze sau să dezavantajeze pe unii dintre aceștia. În aceste cazuri se pune întrebarea de a ști dacă administrația este sensibilă la valorile stabilite de mediul social în alegerile pe care le face, sau le promovează pe ale sale. Aceasta depinde de legătura administrației de stat cu mediul social. Dacă administrația de stat se integrează societății în care acționează, ea va folosi larg valorile promovate de mediul social, atunci cînd va proceda la anumite opțiuni.

Problema raportului administrației cu mediul social nu trebuie privită numai din punctul de vedere al influenței pe care mediul social îl exercită asupra administrației de stat. Trebuie să fie avută în vedere și imensa influență pe care administrația de stat o exercită asupra mediului social. Mediul social este influențat puternic de administrația de stat care promovează valori moral politice de o deosebită importanță. Nu trebuie ignorat acest lucru mai ales pentru că funcția cultural educativă a statului socialist se realizează în mare parte prin organisme care aparțin administrației de stat. Asupra acestei probleme vom mai reveni atunci cînd vom vorbi despre sarcinile administrației de stat.

Capitolul II

ADMINISTRAȚIA DE STAT ȘI MEDIUL POLITIC

Generalități

Prin însăși definiția sa administrativă de stat este legată de politică, care este o formă a activității social-istorice a oamenilor și care cuprinde relațiile dintre clasele sau grupele sociale în lupta lor pentru putere. Fiind vorba de administrația de stat, aceasta este indisolubil legată de puterea politică. Într-adevăr administrația de stat pentru a putea să-și realizeze sarcinile sale, are nevoie să se sprijine pe puterea politică. Autoritatea acesteia în societatea respectivă este un factor esențial al eficienței administrației de stat.

La rîndul lor organele care dețin puterea politică în stat sînt într-un anumit fel tributare administrației. Astfel administrația de stat ajută organele care dețin puterea politică să-și pregătească legile și hotărîrile și apoi, administrația de stat este cea care pune în executarea legile pe care le face aceste organe ale puterii de stat.

Deasemeni pentru ași menține autoritatea, în fața unui pericol dinăuntru sau din afară, puterea politică se sprijină pe armată, pe organele de apărare a ordinei publice și a securității statului, organe și activități care aparțin administrației de stat. Așa de strîns sînt legate administrația și politica încît este aproape imposibil să se stabilească o frontieră netă care le separă.

Mediul politic este reprezentat de organele care dețin puterea în stat, de partidele politice și alte grupări cu caracter obștesc. Fără îndoială că acești factori ai mediului politic exercită un rol considerabil asupra organizării și activității.

Felul administrației de stat (organizarea și funcționalitatea sa) depinde de esența puterii politice și de regimul politic existent într-o societate dată. Acești factori ai mediului politic determină structura organizatorică a administrației de stat și îi orientează activitatea.

Sub aspect organizatoric menționăm, pe lîngă organizarea propriu-zisă administrației de stat, care este hotărîtă de factorii care dețin puterea politică în stat și faptul că vîrfurile administrației de stat sînt desemnate și se subordonează organelor care dețin puterea de stat.

În legătură cu acest aspect trebuie reținută această determinată a mediului politic asupra administrației de stat, administrațiile de stat diferențiindu-se între ele sub aspectul puterii de stat.

De asemeni metodele de guvernare folosite de cei care dețin puterea politică în stat au o influență considerabilă asupra administrației de stat.

În sfîrșit structura puterii de stat este determinantă pentru adiministrația de stat. După cum statul este un unitar sau federal, administrația de stat este unitară sau există o administrație federală și alta a statelor componente ale statului federal.

§ 1. Administrația de stat și partidele politice

Administrația de stat este strîns legată de partidele politice care se află la putere.

În societățile în care lupta pentru puterea în stat se duce între diferitele partide politice administrația de stat se află sub influența partidelor care dobîndesc puterea politică.

În sistemul nostru social puterea politică aparține poporului și nu există o luptă între partide politice pentru cucerirea puterii politice în stat. Singurul partid politic este Partidul Comunist Român, care este forța politică conducătoare a societății noastre, este deci partidul de guvernămînt în țara noastră.

„În stabilirea locului și rolului partidului comunist în societate trebuie să avem în vedere și faptul că toate organismele și instituțiile economice și sociale ale statului se află sub conducerea sa politică și acționează în mod unitar în direcția codificării adunării socialiste.“ [1].

Partidul Comunist Român, forța politică conducătoare în administrația de stat din România. Administrația de stat în țara noastră este chemată să înfăptuiască politica Partidului Comunist Român, în acest sens partidul reprezintă forța conducătoare în administrația noastră de stat. Deoarece administrația de stat realizează politica partidului sînt necesare anumite garanții. Astfel propunerea candidaturilor sau a revocării cadrelor de conducere din administrația de stat se fac

---

1. **Nicolae Ceaușescu** — Raport la Congresul al X-lea al P.C.R. Din volumul România pe drumul construirii Societății socialiste multilateral dezvoltate (vol. 4), p. 313.

de către organele de partid, dintre persoanele, membrii de partid sau fără de partid, care se bucură de încrederea partidului și respectiv, în cazul revocării nu mai au această încredere.

Există apoi un control asupra realizării programului partidului în respectivele organe ale administrației de stat, conducătorii acestora fiind obligați să dea rapoarte de activitate și informări organelor de partid cu privire la îndeplinirea programului partidului.

În sfîrșit partidul organizează un amplu control obștesc asupra administrației de stat, cu ajutorul căruia se verifică felul în care administrația de stat înfăptuiește politica partidului.

O legătură importantă între administrația de stat și partid o constituie aparatul de partid care realizează rolul conducător al partidului în administrația de stat, prin îndrumările pe care acest aparat le dă administrației și prin controlul pe care îl înfăptuiește acest aparat asupra administrației de stat.

Deasemeni legătura se invederează și în faptul că adesea lucrătorii din aparatul de partid trec și lucrează în administrația de stat și invers funcționari din administrația de stat trec și lucrează în aparatul de partid.

În legătură cu realizarea rolului conducător al partidului în administrația de stat se pun două probleme.

Prima se referă la gradul de detaliere a directivelor de partid pe linia conducerii politice. După cum s-a arătat mai sus administrația noastră de stat are ca sarcină înfăptuirea programului politic al partidului, în acest fel faptul administrativ se situează între valoarea politică stabilită de partid și fapta materială de realizarea a acestei valori. Directivele partidului se mențin însă la nivel care să nu impetieze asupra autonomiei administrației de stat și să ducă la substituirea organelor de partid în locul administrație de stat. În legătură cu rolul partidului în administrația noastră de stat trebuie subliniat faptul că organele de partid nu se limitează doar la directive pe care tebuie să le urmeze administrația de stat, ci organele de partid ajută administrația de stat în realizarea directivelor prin mijloacele care îi sînt specifice. Așa bună oară prin mobilizarea maselor, sau a membrilor de partid în vederea împlinirii unor sarcini care revin administrației

O a doua problemă care se ridică, în legătură cu rolul conducător al partidului în administrația noastră de stat este aceea a modalităților și a nivelului de transmitere a directivelor de partid pe care trebuie să le înfăptuiască administrația de stat.

Valorile politice cuprinse în directivele de partid sînt transmise prin însușirea acestor valori de către organele puterii de stat, care emit hotărîri care trebuie să fie puse în executarea de către administrația de stat. Acest lucru se face la nivel corespunzător, pentru organele supreme ale puterii organelor superioare ale partidului, pentru administrația de stat locală, organele locale de partid.

O altă modalitate este aceea de transmitere a directivelor de partid direct conducerii diferitelor organe ale administrației de stat. Desigur că în acest caz este vorba mai mult de inițierea unor măsuri pentru înfăptuirea unor valori politice deja formulate, nu de formularea acestor valori, care este de competența organelor menționate mai sus. Această ultimă modalitate de transmitere se face la nivelul corespunzător pentru fiecare categorie de organe ale administrației de stat.

§ 2. Administrația de stat și organizațiile obștești

Un alt important element al mediului politic, care are o mare importanță pentru administrația de stat, îl constituie organizațiile obștești. În această privință raporturile dintre administrația de stat și aceste organizații variază în funcție de structura de clasă a societății date și de esența puterii politice a statului respectiv. Astfel în societățile împărțite în clase antagoniste, diferitele organizații obștești caută să apere interese ale unor clase sau grupări sociale. Aceste interese pot fi comune cu cele ale administrației de stat, sau pot fi potrivnice.

În societatea socialistă. care nu se bazează pe clase antagoniste, diferitele organizații obștești realizează o importantă acțiune de colaborare cu administrația de stat, constituind un sprijin însemnat în îndeplinirea sarcinilor de către administrația de stat. Punctul de vedere și interesele acestor organizații obștești au importanță pentru administrația noastră de stat, atît sub aspectul organizării cît și al funcționării acesteia. Așa de exemplu participarea sindicatelor, a organi-

zațiilor cooperatiste, a organizației de tineret la administrația de stat, precum și influența acestora în administrația de stat din țara noastră, demonstrează rolul acestui element al mediului politic pentru administrația de stat.

În legătură cu raportul dintre administrația de stat și mediul politic trebuie subliniată și participarea funcționarilor administrației de stat la viața politică. Sînt unele state în care această participare este interzisă sau limitată. În țara noastră funcționarii administrației de stat participă activ la viața politică. Funcționarii administrației de stat au dreptul de a alege și pot fi aleși în organele puterii de stat. Ei pot fi membrii ai Partidului Comunist Român și ai diferitelor organizații obștești.

Capitolul III

ADMINISTRAȚIA DE STAT ȘI MEDIUL JURIDIC

Generalități

Administrația de stat ca fenomen social corespunde unei ordonări a societății organizate în stat și în acest sens este dificil ca să poată fi separată de drept.

Într-adevăr adiministrația de stat în formele ei cele mai elementare se traduce prin determinări care sînt impuse membrilor societății, deci prin norme juridice care fixează organizarea și mijloacele de acțiune ale administrației de stat. Pe de altă parte administrația de stat are ca sarcină să pună în acțiune diferite norme juridice care i-au fost încredințate, sau pe care le elaborează ea însuși. Prin urmare administrația de stat constituie ea însăși un mediu juridic, instrument și expresie a unor multiple reguli de drept. De aceea trebuie să vedem care este locul exact pe care îl ocupă diferitele norme juridice în raport cu administrația de stat, și acest lucru nu se poate studia făcînd abstracție de perspectiva juridică a fenomenului administrativ.

În mod tradițional, administrația de stat fiind studiată mai ales de știința dreptului administrativ, a existat tendința de a o reduce la studiul aspectelor exclusiv juridice. Astfel administrația era prezentată ca un sistem de norme juridice, ca o activitate de executare a normelor de drept. Nu se poate spune că acest lucru este inexact, dar nu este suficient pen-

tru a înțelege administrația de stat și mai ales realitatea administrativă. Știința administrației este împotriva juridicizării excesive a administrației de stat, dar în același timp nu neglijează aspectul juridic al fenomenului administrativ.

În realitate în perspectiva globală a administrației de stat, factorii juridici și cei nejuridici nu pot fi separații, iar în fapt acțiunile administrației de stat comportă un decalaj mai mic sau mai mare în raport cu normele juridice care le reglementează.

Acțiunea administrației de stat în general este stabilită și se apreciază în raport cu diferitele norme de drept.

Armătura juridică a administrației de stat nu este însă suficientă pentru a explica și nici pentru a judeca administrația de stat, dar aceasta este necesară în acest scop. Știința dreptului administrativ a neglijat aportul sociologiei, științei politice, istoriei și tehnologiei în explorarea fenomenului administrativ. Ceea ce trebuie să ne intereseze, pentru a explica administrația de stat, nu sînt numai normele juridice aplicabile acesteia, ci și geneza acestor norme precum și eficiența lor. Ori pentru acest lucru trebuie să se recurgă la disciplinele nejuridice pe care le-am menționat.

Știința administrației, după cum s-a mai arătat, nu poate neglija aspectul juridic al fenomenului administrativ. De aceea trebuie să cerceteze administrația de stat și în raport cu mediul juridic. Dar știința administrației nu cercetează normele juridice aplicabile administrației de stat, acest studiu fiind rezervat disciplinelor juridice respective.

Știița administrație face numai o teorie generală a subordonării administrației de stat față de drept, subliniind modalitățile acestei subordonări, tot așa cum s-a făcut cercetîndu-se administrația de stat în raport cu mediul social și politic.

Secțiunea I-a

SUBORDONAREA ADMINISTRAȚIEI DE STAT FAȚĂ DE NORMELE DE DREPT

§ 1. Subordonarea administrației de stat față de normele de drept este necesară

Multitudinea acțiunilor administrației de stat, precum și pluralitatea organelor administrației de stat, face necesară ordonarea juridică, altfel ar domni haosul și dezorganizarea în administrația de stat.

Pe de altă parte trebuie asigurată o acţiune constantă şi pe cît se poate obiectivă în administraţia de stat, Am văzut că faptul administrativ se interpune între valoarea politică şi realizarea materială, că administraţia de stat se subordonează politicii statului, pe care trebuie s-o înfăptuiască. Ei bine acest lucru nu este posibil dacă administraţia nu este subordonată unor reguli juridice, care să-i ordoneze acţiunea.

Regulile juridice aplicabile administraţiei de stat pot fi grupate în două mari categorii, în funcţie de faptul dacă sînt aplicabile administraţiei în raport cu ea însăşi sau în raport cu alţii.

Astfel sînt reguli juridice care privesc organizarea administraţiei şi altele care privesc relaţiile dintre administraţia de stat pe deoparte şi cetăţenii, sau persoane fizice şi juridice pe de altă parte. Pentru că în această privinţă este necesară o noţiune care să desemneze subiectul partener al administraţiei de stat în raportul juridic, cuprinzînd toate categoriile de participanţi, menţionaţi mai sus şi poate şi alţii nemenţionaţi, vom folosi termenul de administraţi.

În ceea ce priveşte categoria normelor juridice aplicabile în raporturile administraţie — administraţi, particularităţile lor se subliniază în exigenţele legalităţii actelor administrative.

§ 2. Principiul legalităţii administraţiei de stat

După cum s-a mai arătat administraţia de stat este supusă organelor care deţin puterea politică în stat. În ţara noastră organul suprem al puterii de stat este Marea Adunare Naţională, iar atribuţiile legislative ale acestui organ constituie una din laturile esenţiale ale activităţi sale. Legile emise de forul suprem al puterii de stat exprimă voinţa poporului, administraţia de stat avînd sarcina să le execute, fiind pusă astfel în slujba poporului.

Principiul legalităţii administraţiei de stat exprimă tocmai această conformitate între acţiunea administrativă şi lege. Administraţia de stat are sarcina de a lui măsurile cele mai potrivite de executare a legilor. În acţiunea de executare administraţia de stat i-se poate permite să emită ea însăşi reguli juridice. Aceste reguli juridice trebuie să aibă o fundamentare legală, în sensul unei abilitări prin lege a administraţiei de stat de a face acte cu caracter normativ şi în

sensul conformității acestor acte cu dispozițiile legale în vigoare și cu respectarea drepturilor și libertăților cetățenești.

Principil legalității administrației de stat poate avea o interpretare statică, sau una dinamică.

În interpretarea statică, principiul legalității obligă ca actele administrației să fie conforme cu legea, dar nu obligă administrația de stat să acționeze, ci îi interzice să ia măsuri care să încalce legea.

Interpetarea dinamică a principiului legalității, dimpotrivă administrația de stat este obligată să respecte legea dar să-i asigure și punerea în acțiune și totodată și eficiența.

O altă consecință a principiului legalității pentru administrația de stat constă în dreptul, dar în același timp și obligația organelor administrației de stat, de a acționa atunci cînd este încălcată ordinea juridică și de a lua măsuri pentru restabilirea acestei ordini.

În legătură cu principiul legalității administrației de stat trebuie subliniat că nu se tolerează, în țara noastră, nici-o limitare acestui principiu. În orice acțiune a sa administrația de stat trebuie să se conformeze legii.

Secțiunea II-a

NORMELE JURIDICE APLICABILE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Varietatea acțiunilor pe care le realizează organele administrației de stat determină anmuite particularități în reglementarea juridică a acțiunilor administrației de stat și a organizării administrației de stat. Astfel unor acțiuni ale organelor administrației de stat li se aplică dreptul administrativ, altor acțiuni li se aplică dreptul civil. Este vorba aci mai degrabă de regimul juridic aplicabil acțiunii administrative, regimului juridic administrativ, sau regimul juridic civil.

În regimul juridic civil, două postulate sînt fundamentale : legalitatea și autonomia de voință a subiectelor raporturilor juridice.

Raporturile juridice de drept civil sînt egalitare în limitele, mai mult sau mai puțin largi, stabilite de lege.

Subiectele acestor raporturi juridice beneficiază de o autonomie de voință, cu privire la drepturile și obligațiile pe care le au, în cadrul acestor raporturi juridice.

Desigur că pot fi cazuri în care acţiunea organelor administraţiei de stat este supusă regulilor de drept civil. Aşa de exemplu raporturile care se stabilesc între întreprinderile de stat, şi beneficiarii acestora sînt de regulă raporturi de drept civil.

Acţiunea administraţiei de stat intervine însă de multe ori în scopul apărării interesului general şi atunci este necesară aplicarea unor reguli juridice speciale, potrivit cărora subiectele raporturilor juridice, în care participă organele administraţiei de stat nu mai au o poziţie egală faţă de administraţia de stat.

Acestea sînt normele juridice de drept administrativ, iar aplicarea acestora îngăduie administraţiei să-şi îndeplinească sarcinile pe care le are în societate.

Isvoarele dreptului administrativ. Principiul legalităţii administraţiei impune existenţa unor izvoare de drept care se impun administraţiei şi care nu au o sursă administrativă, în sensul că nu provin de la organe ale administraţiei de stat. De ce sînt totuşi izvoare de drept administrativ? Pentrucă reglementează organizarea şi activitatea administraţiei de stat. Aceste izvoare ale dreptului administrativ sînt constituţia, legile ordinare şi decretele cu putere de lege. Sursa dreptului nostru administrativ, sub acest aspect, este în continuă creştere.

Dreptul administrativ are însă şi izvoare administrative, în sensul că însăşi organele administraţiei de stat au competenţa de a emite norme juridice.

Competenţa organelor administraţiei de stat de a emite norme juridice comportă două aspecte:

1. Emiterea unor norme juridice aplicabile în interiorul administraţiei şi care se referă la organizarea lăuntrică a administraţiei de stat. Validitatea acestor norme se fundamentează pe dreptul oricărei organizaţii de a putea să-şi organizeze structurile interioare şi modul de funcţionare. Actele prin care se stabilesc astfel de norme juridice poartă numele de acte de administraţie interioară.

2. Emiterea de către organele administraţiei de stat a unor norme juridice care sînt aplicabile raporturilor juridice pe care administraţia de stat le are cu alte subiecte de drept. Emiterea acestor norme juridice este îngăduită numai în mă-

sura în care ele se subordonează legii. Aceste norme juridice, pe care le emit organele administrației de stat, cuprind prescripții de ordin secundar în vederea ajplicării legii.

Rațiunea și validitatea acestor norme constă în considerații de ordin tehnic. Într-adevăr administrația de stat acționează, emițînd aceste norme juridice, potrivit specializării sale, în diferite domenii de activitate, pentru a face ca voința legii să se înfăptuiască.

În măsura în care nu respectă acest criteriu, normele juridice emise de administrația de stat se substituie legii, administrația instituind ea însăși valori politice, în locul organelor puterii de stat.

Trebuie observat de asemenea că, datorită tehnicității administrației de stat și deci și a normelor juridice emise de administrația de stat, autoritatea morală a respectivelor norme nu este la fel cu aceia emise de organele legiuitoare, organe reprezentative ale poporului. Această situație dă sentimentul înstrăinării cetățeanului față de normele emise de administrația de stat. În vederea înlăturării, sau a atenuării acestui efect negativ al emiterii normelor juridice de către administrația de stat, cel mai eficient remediu este participarea cetățenilor și a organizațiilor obștești la administrația de stat.

Secțiunea III-a

NORMELE JURIDICE APLICABILE ACȚIUNILOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT. PARTICULARITĂȚILE RAPORTURILOR JURIDICE CE SE FORMEAZĂ SUB ACȚIUNEA ACESTOR NORME

Generalități

Acțiunile administerației de stat, considerată ca totalitate de organe, instituții și întreprinderi de stat, sînt extrem de variate, ele pot fi însă grupate, în două mari categorii : prescripții și prestații.

Regulile juridice aplicabile acțiunilor administrației de stat se diversifică în raport de obiectul reglementării, iar raporturile juridice, care se formează prin aplicarea respectivelor norme juridice, este firesc să aibă particularitățile lor, datorită obiectului acestor raporturi, al conținutului și subiec-

telor lor, precum şi a specificului regulilor juridice care le sînt aplicabile.

În complexitatea aceasta a acţiunii administrative pot fi stabilite trei tipuri de raporturi care se pot ivi între administraţia de stat şi cei administraţi. În ceea ce priveşte noţiunea de administrat, după cum am mai arătat, o folosim pentru că această noţiune permite gruparea în aceiaşi categorie a unor indivizi, care au sau nu cetăţenia română şi a unor grupări de indivizi cu sau fără personalitate juridică cu care administraţia de stat intră în raporturi juridice. Aceste raporturi rezultă din două împrejurări :

1. *Cetăţenia.* Toţi cetăţenii statului nostru intră într-un fel sau altul în raporturi cu administraţia de stat, datorită faptului că cetăţenia lor relevă competenţa administraţiei de stat, chiar şi atunci cînd ei au reşedinţa în străinătate.

2. Rezidenţa pe teritoriul statului nostru a persoanelor care nu au cetăţenia română determină stabilirea unor raporturi între administraţie şi respectivele persoane.

Raporturile care se stabilesc între administraţia de stat şi administraţi pot fi raporturi de subordonare, raporturi de utilizare a serviciilor publice şi raporturi de colaborare. Examinarea celor trei categorii de raporturi va fi de natură să clarifice situaţia administraţilor faţă de administraţia de stat, demonstrînd că, în ţara noastră nu există un zid despărţitor între administraţia de stat şi cetăţenii ţării.

§ 1. Raporturile de subordonare

În aceste raporturi dintre administraţia de stat şi cei administraţi, cei din urmă fac obiectul unor determinări impuse de administraţia de stat, sau în tot cazul, obligaţiile celui administrat, în cadrul raportului juridic, sînt fixate fără a fi necesar consimţămîntul acestuia.

Obligaţiile ce revin administraţilor, în astfel de raporturi pot fi obligaţi de a face (să cureţe zăpada de pe trotuarul casei) de a nu face (să nu meargă cu viteză excesivă pe drumurile publice), obligaţii de a da (de a plăti anumite taxe).

Obligaţiile ce pot reveni administraţilor în aceste raporturi, pot deriva din persoana acestora sau datorită bunurilor pe care ei le au. Astfel sînt obligaţii personale (obligaţia satisfacerii serviciului militar) şi obligaţii reale (fiscalitatea, anu-

mite servituți ale imobilelor situate în vecinătatea administrației de stat).

În ceea ce privește reglementarea juridică, obligațiile respective pot fi fixate prin lege, dar, pe baza și în executarea legii și de către administrația de stat.

Prin ce se caracterizează aceste raporturi juridice?

În primul rînd în aceste raporturi juridice, care se stabilesc între administrația de stat și administrați, nu există egalitate între subiectele participante și nici autonomie de voință.

În al doilea rînd, trebuie arătat că, deși sînt raporturi de subordonare și acțiunea administrației este unilaterală, nu este exclusă participarea celor administrați la formarea raportului juridic. Astfel se poate proceda la avizul consultativ al celor interesați, sau este necesară acceptarea actului (ratificarea actului) de către administrați. De asemenea trebuie menționat dreptul acestora de a se plînge pe calea recursului administrativ, sau judiciar, împotriva abuzului administrației de stat.

În al treilea rînd, din raporturile de subordonare a celor administrați față de administrația de stat, prin stabilirea unilaterală a obligațiilor pentru cei administrați, decurg uneori și alte consecințe juridice. Astfel administratul poate face obiectul, sub cele mai diferite forme, controlului administrației de stat, destinat a verifica conformitatea situației sale personale, sau reale (din punctul de vedere al bunurilor sale) cu anumite norme juridice. Așa de exemplu cel administrat trebuie să se legitimeze la cererea organelor de miliție, sau trebuie să arate starea tehnică în care se găsește automobilul pe care îl posedă.

Apoi administratorul are obligația de a suporta constrîngerea pe care, în baza legii, administrația o poate realiza, sub forma unei executării silite sau a unei sancțiuni administrative. În cazul rezistenței active sau pasive a celui administrat, la acțiunea administrației, aceasta se expune unei sancțiuni.

§ 2. Raporturi de utilizare a serviciilor publice

Raporturile administrației de stat cu cei administrați se pot stabili și în legătură cu folosirea de către administrația a deiferitelor servicii publice pe care le organizează administrația de stat prin propriile structuri (instituții, întreprinderi

și organizații economice) sau cu participarea organizațiilor obștești.

Raporturile de utilizare a serviciilor publice de către cei administrați se prezintă în două forme :

a) Administrații beneficiază de o manieră colectivă și permanentă de prestațiunile nediferențiate ale serviciilor publice.

Tuturor le sînt puse la dispoziție aceste servicii, pe care cei administrați nu le folosesc însă totdeauna. De exemplu serviciul public al pompierilor stă la dispoziția tuturor administraților care au obiecte ce ar putea fi cuprinse de incendiu, dar nu toți administrații recurg la acest serviciu public. Astfel în aceste cazuri cei administrați sînt mai mult beneficiari virtuali ai serviciilor publice decît utilizatori ai acestora.

b) Există însă raporturi de utilizare propriu-zisă, cînd cei administrați recurg la serviciile publice în mod individualizat.

Privite din punct de vedere juridic, raporturile de utilizare a serviciilor publice de către administrați, se diferențiază în două mari categorii. În primul rînd sînt raporturi cărora li-se aplică regulile juridice de drept administrativ, și apoi sînt cele cărora li-se aplică regulile de drept civil. Cu alte cuvinte, ținînd seama de particularitățile regulilor juridice respective și a raporturilor juridice care se formează în baza lor, putem spune că în primul caz se aplică un regim juridic administrativ, iar în cel de al doilea, un regim juridic civil.

În cazul regimului juridic administrativ, dreptul administratului la folosirea serviciului public izvorăște din lege, sau dintr-un alt act normativ emis în baza și în executarea legii. Așa de exeplu folosirea serviciului public al învățămîntului universitar derivă din reglementările în această materie cuprinse în diferite norme juridice.

Dimpotrivă în cazul aplicării regimului juridic civil, raportul de utilizare ia naștere prin acordul de voință a părților, prin actul contractual între administrația de stat și administrat.

În cazul aplicării regimului juridic administrativ, raportul de utilizarea poate să se caracterizeze prin existența unui drept subiectiv care aparține administratului și pe baza căruia poate cere serviciul public al administrației de stat.

Aşa de exemplu posesorul unei diplome de bacalaureat are dreptul de a se prezenta la examenul de admitere în instituţiile de învăţămînt superior şi administraţia de stat trebuie să-i satisfacă acest drept.

Sînt însă şi situaţii în care raportul de utilizare a serviciului public ia naştere la cererea administratului dar în urma aprecierilor pe care le face administraţia de stat. Aşa de exemplu cel administrat poate cere administraţiei de stat eliberarea unui permis de circulaţie pe drumurile publice, administraţia de stat însă apreciază dacă întruneşte condiţiile necesare conducerii unui autovehicul pe drumurile publice.

În sfîrşit, trebuie arătat că raportul de utilizare a serviciilor publice, poate să fie urmarea unui raport de subordonare, şi că se poate aplica fie regimul juridic administrativ fie cel civil.

Iată de exemplu pe baza obligaţiei de subordonare administratul trebuie să se vaccineze împotriva unei maladii. Pentru realizarea acestei obligaţii administratul poate recurge, în baza unei reglementări care îi dă dreptul la aceasta, la serviciile unei policlinci, sau în baza unui raport contractual, la o instituţie care face acest lucru contra cost.

§ 3. Raporturile de colaborare între administraţia de stat şi cei administraţi

În afara raporturilor de subordonare şi de utilizare a serviciilor publice, administraţia de stat intră în raporturi de colaborare cu cei administraţi. Aceste raporturi subliniază ajutorul pe care cei administraţi îl dau administraţiei de stat în realizarea sarcinilor pe care aceasta le are. Pe de altă parte, aceste raporturi subliniază legăturile care există între administraţie şi cei administraţi, în ţara noastră, astfel încît între cele două categorii nu poate fi vorba de un zid de netrecut şi de raporturi care opune o categorie celeilalte.

Raporturile de colaborare a administraţiei de stat cu cei administraţi, care reprezintă o formă de participare a maselor la conducerea treburilor publice, pot fi grupate în două mari categorii : raporturi de colaborare directă şi raporturi de colaborare indirectă.

În prima categorie cei administraţi sînt solicitaţi să exercite activităţi similare celor realizate de structurile adminis-

trației de stat, finalitatea acestor acțiuni fiind la fel ca și la administrația de stat, realizarea unui interes general. Așa de exemplu pentru realizarea sarcinilor de aprovizionare a populației administrația folosește propriile structuri (întreprinderi și organizații comerciale de stat) dar își asociază și colaborarea cooperației de producție (agricolă și meșteșugărească) și de consum.

În societatea noastră socialistă, raporturile de colaborare directă sînt extrem de numeroase și în același timp foarte variate. Asemenea raporturi, pe lîngă importante consecințe sociologice și politice, prezintă și importante consecințe juridice.

Astfel administrații participanți la asemenea raporturi pot dobîndi diferite avantaje materiale din partea administrației de stat. În exemplul pe care l-am dat un astfel de avantaj ar fi creditele acordate de administrația de stat cooperației. Cei administrați pot dobîndi chiar și atribuții de executare a legii, deci unele atribuții asemănătoare celor exercitate de administrația de stat.

Cei administrați beneficiază, în cazul colaborării lor cu administrația de stat de o ocrotire juridică specifică și uneori asemănătoare aceleia pe care legea o dă administrației de stat.

Pe de altă parte aceste raporturi îngăduie administrației de stat exercitarea unui control, mai mult sau mai puțin amănunțit, asupra colaboratorilor, pentru asigurarea caracterului de interes general al activităților realizate de cei administrați.

În raporturile de colaborare indirectă, cei administrați sprijină acțiunea administrației, fără se participe la acțiunea respectivă în mod direct. Astfel oferirea celor administrați de a sprijini o anumită acțiune a administrației de stat prin diferite mijloace de care dispun. Așa de exemplu ajutorul dat de administrați în cazul unui incendiu sau a unor inundații.

Tot în aceeași categorie de raporturi de colaborare indirectă pot intra și liberalitățile pe care cei administrați le fac administrației de stat. De asemeni contractele pe care le fac cu administrația de stat în vederea împlinirii sarcinilor ce revin administrației de stat. Așa de exemplu sînt contractele pe care țăranii le fac cu administrația de stat în vederea furnizării unor produse cerealiere sau animaliere. De bună

seamă că în cazul acestor raporturi de colaborare situaţia juridică a administraţilor este deosebită de aceea pe care ei o au atunci cînd se subordonează administraţiei sau cînd folosec serviciile publice.

Secţiunea IV-a

NORMELE JURIDICE APLICABILE ÎN INTERIORUL ADMINISTRAŢIEI DE STAT. RAPORTURILE JURIDICE CARE SE STABILESC ÎNTRE ORGANELE ADMINISTRAŢIEI DE STAT

Din punct de vedere organizatoric administraţia de stat se prezintă ca un sistem de organe care au legături între ele. Legăturile sînt foarte variate şi complexe şi sînt supuse reglementării unor norme juridice la fel de variate, iar raporturile juridice ce se formează pe baza acestor norme de drept prezintă şi ele particularităţi.

Pe de altă parte fiecare organ al administraţiei de stat are o structură internă mai mult sau mai puţin complexă, fiind alcătuit din părţi care asigură funcţionalitatea organului respectiv.

Desigur că şi raporturilor dintre aceste părţi li-se aplică diferite reguli juridice, iar raporturile juridice ce se formează pe baza regulilor respective prezintă şi ele particularităţi.

În sfîrşit în cadrul organelor administraţiei de stat se formează raporturi între aceste organe, pe deoparte şi funcţionarii lor, pe de altă parte. Vom vedea pe rînd aceste categorii de raporturi.

§ 1. Raporturile între organele administraţiei de stat

Raporturile dintre organele administraţiei de stat, pot fi supuse reglementării unor reguli de drept administrativ, sau unor reguli de drept civil, respectiv regimul juridic este cel administrativ sau cel civil.

Raporturile juridice de drept administrativ ce se formează între organele administraţiei de stat pot fi, la rîndul lor de mai multe feluri.

A. *Raporturi de subordonare*. Pentru asigurarea unităţii de acţiune în administraţia de stat şi pentru menţinerea or-

dinei în activitatea administrației de stat, apare necesitatea subordonării organelor administrației de stat. Astfel organul suprem față de care se subordonează întreaga administrație de stat este guvernul.

Apoi fiecare ramură a administrației are în fruntea sa un minister, sau alt organ central, față de care se subordonează diferite organe, instituții și întreprinderi ale administrației de stat.

Conținutul raporturilor de subordonare cuprinde dreptul organului superior de a proceda la unele acțiuni de organizare a organelor subordonate, de a numi organele lor de conducere, de a le controla în vederea asigurării aplicării legii și mai ales de asigura realizarea interesului general în acțiunea organelor subordonate.

B. *Raporturile de colaborare.* Diviziunea muncii determină specializarea activității organelor administrației de stat și pluralitatea acestor organe. Pentru îndeplinirea sarcinilor administrației de stat este de multe ori nevoie de o colaborare între organele administrației de stat. Întreaga acțiune administrativă este rezultatul acestei colaborări, dar colaborarea între diferitele organe ale administrației poate lua următoarele forme :

a) Ajutorul dat de un organ al administrației de stat altui organ în realizarea sarcinilor acestuia din urmă. Ajutorul poate fi facultativ sau obligatoriu și poate consta din :

Asistență materială, atunci cînd organului i-se pun la dispoziție bunuri mobile, sau imobile, fonduri bănești etc.

Ajutorul poate fi în personalul pe care organul care ajută îl teransferă organului ajutat, sau în punerea la dispoziția acestuia din urmă a serviciilor de care dispune organul care ajută.

În sfîrșit colaborarea se face prin avizarea acțiunilor pe care le inițiază organul ajutat.

b) Colaborarea între diferitele organe ale administrației de stat se mai poate înfățișa și sub forma reunirii eforturilor acestora în vederea realizării unei sarcini comune, ceea ce presupune coordonarea deciziilor sau a măsurilor de executare.

§ 2. Raporturile în interiorul organelor administrației de stat

În interiorul organelor administrației de stat există pe de o parte, raporturi între diferitele structuri interioare ale organelor administrație de stat, și pe de altă parte raporturi între organele administrației de stat și funcționarii acestora. Fiecare dintre aceste raporturi are și o reglementare juridică, cuprinsă în lege, sau alte acte normative emise în baza legii. Dar, și aceasta constituie o particularitate a respectivelor raporturi, fiecare organ poate recurge la o reglementare de ordine interioară, privitor la relațiile care se stabilesc între structurile sale interioare, sau între organ și funcționarii săi. Acestea sînt normele juridice cuprinse în actele de administrație interioară.

A. *Raporturile între diferitele structuri interne* ale organelor administrației de stat pot fi raporturi de subordonare și raporturi de colaborare. Raporturile de subordonare intervin în baza subordonării ierahice și sînt necesare pentru asigurarea unității de acțiune a organelor administrației de stat.

Raporturile de colaborare intervin pentru ajutorul pe care o structură îl dă alteia pentru realizarea unei sarcini care revin uneia dintre acestea, sau asocierea a mai multor structuri, nesubordonate între ele, pentru împlinirea sarcinilor ce revin organului administrativ din care fac parte.

B. *Raporturile dintre organele administrației de stat și funcționarii acestora.* Funcționarii și în general lucrătorii organelor administrației de stat au calitatea de subiecte de drept în relațiile lor cu organele administrației de stat. Aceste raporturi juridice pot avea la bază contractul de muncă sau statutul care se aplică unei categorii de funcționari ai administrației de stat. Funcționarilor și în general lucrătorilor organelor administrației de stat, le sînt aplicabile dispozițiile regulamentelor de ordine interioară, care nu sînt opozabile celor administrați.

Secţiunea V-a

CONTROLUL RESPECTĂRII NORMELOR JURIDICE DE CĂTRE ADMINISTRAŢIA DE STAT

Respectarea legii şi în general a tuturor normelor juridice emise în baza legii şi în executarea acesteia, de către administraţiei este supusă unor multiple forme de control.

Controlul realizat de cei administraţi este de o mare importanţă şi se desfăşoară în diferite forme care sînt prevăzute în norme juridice. Administraţii pot pune în acţiune căile de drept care le sînt deschise, recursul administrativ sau recursul jurisdicţional.

Folosirea acestor căi de drept are o semnificaţie dublă. Pe de o parte ele îngăduie apărarea unor interese individuale, pe de altă parte, menţionatele căi de drept prezintă o mare importanţă socială deoarece permite descoperirea neregularităţilor administraţiei de stat, şi îndepărtarea acestor neregularităţi.

Formele de control sînt deschise fie administraţilor luaţi izolat fie grupaţi în diferite organizaţii sau asociaţii. În cazul unor astfel de grupări sau asocieri mijloacele de control sînt de obicei mai eficiente.

În afara acestor căi, controlul celor administraţi asupra administraţiei de stat se mai realizează într-o formă difuză care face să intervină forţa opiniei publice, informată despre o neregularitate a administraţiei de stat, şi în acest caz, reprobarea socială face să intervină autoritatea statală care să înlăture neregularitatea şi să sancţioneze pe vei vinovaţi de săvîrşirea ei.

De asemeni controlul celor administraţi se realizează prin punerea în acţiune a organelor care exercită controlul politic asupra administraţiei de stat, organele de partid şi organele puterii de stat.

Controlul aplicării legii de către administraţia de stat se mai realizează de către organele puterii de stat, de către organele judecătoreşti şi organele procuraturii.

Un rol deosebit de important în controlul aplicării normelor juridice de către administraţia de stat îl are controlul pe care îl exercită administraţia de stat însăşi. Acest control poate fi general şi special, după cum priveşte întreaga acţiune administrativă, sau numai o parte a acesteia.

Controlul general are ca origine și fundamentare o anumită necesitate discipilinară. Prin acest control se urmărește să se asigure la diferitele grade ale administrației, ordinea juridică înfățișată ca factor de unitate și coerență. Astfel, ilegalitatea constatată este mai degrabă ca un element de anarhie introdus în administrație, decît ca ceva păgubitor pentru cei administrați.

Superiorul ierarihic dispune de un drept de supraveghere asupra activității subordonaților într-o manieră care nu necesită o consacrare printr-o regulă explicită de drept.

Superiorul ierarhic supravegehează întreaga activitate a subordonatului, atît sub aspectul politicii administrative cît și al dreptului. Procedînd astfel superiorul ierarhic poate suspenda executarea, poate ordona refacerea actelor sau operațiunilor materiale și poate anula actele pe care le fac subordonații.

Această formă de control prezintă două mari avantaje față de controlul jurisdicțional.

Mai întîi se realizează în permanență, fără a fi nevoie de un litigiu și de o sesizare.

În al doilea rînd este un control de legalitate și de oportunitate (politica administrativă), pe cînd controlul jurisdicțional este un control numai de legalitate.

Controlul administrativ special este realizat de diferite organe ale administrației de stat cu privire la anumite aspecte ale acțiunii administrative (financiar, sanitar, apărarea contra incendiilor etc.).

TITLUL II
SARCINILE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Generalități

Ceea ce caracterizează sarcinile administrației de stat este faptul că totdeauna acestea apar ca secundare în raport cu sarcinile pe care le au organele de putere, organele care dețin puterea de stat.

Niciodată sarcinile administrației de stat nu sînt inițiale ci ele constau în executarea sarcinilor pe care le încredințează organele de putere și organele guvernamentale.

Prin urmare rațiunea existenței administrației de stat stă tocmai în înfăptuirea sarcinilor pe care le formulează, în mod inițial organele puterii de stat.

Chiar atunci cînd se vorbește de o dominație a administrației de stat, de tehnocreație, nu este vorba de o modificare a sarcinilor administrației de stat, ci de o translație a puterii de stat. sarcinile administrației de stat fiind executate sub autoritatea organelor puterii de stat, acestea însușindu-și modul de a vedea al administrației de stat. De aci se desprinde necesitatea unui control riguros al organelor de putere asupra administrației de stat, pentru ca democrația să subordoneze și să folosească tehnocreația.

Abordînd în acest mod sarcinile administrației de stat rămîne să vedem care sînt aceste sarcini. Examinarea lor va scoate la iveală rolul administrației de stat în conducerea politică a societății, rolul administrației de stat ca slujitoare a intereselor societății noastre socialiste.

Sarcinile administrației de stat pot fi grupate în două mari categorii : sarcini generale și sarcini de ordin tehnic.

Capitolul I

SARCINILE GENERALE ALE ADMINISTRAŢIEI DE STAT

Sarcinile generale ale administraţiei se caracterizează prin aceea că le găsim la toate organele administraţiei de stat luate individual. Aceste sarcini se grupează, la rîndul lor în sarcini de concepţie şi sarcini de direcţie.

Secţiunea I-a

SARCINILE DE CONCEPŢIE ALE ADMINISTRAŢIEI DE STAT

Sarcinile de concepţie ale administraţiei de stat au ca obiectiv căutarea şi determinarea mijloacelor care permit realizarea liniei de orientare politică.

Sarcinile de concepţie pe care le are de îndeplinit administraţia de stat, cuprind sarcinile de prevedere, de informare, de planificare şi de organizare.

Într-adevăr concepînd mijloacele care permit realizarea unei anumite linii politice, administraţia de stat are sarcina de a prevedea nevoile societăţii în ansamblu, sau a unei părţi a acesteia, sau chiar nevoile organelor administraţiei de stat luate individual.

Îndeplinirea sarcinilor de prevedere nu se poate concepe fără realizarea unei ample şi variate informări. De aceea între misiunile de concepţie ale administraţiei de stat intră şi cele de informare.

Pentru formularea obiectivelor şi pentru o judicioasă orientare a eforturilor întregii societăţi administraţia trebuie să fie bine informată şi la rîndul său să poată informa organele de decizie primară. Aceste sarcini se găsesc şi la scara oricărui organ al administraţiei de stat, care trebuie să se informeze pentru a putea să conceapă activitatea sa viitoare. De aceea administraţia de stat organizează diferite instituţii care au ca obiect al activităţii lor informarea, şi în cadrul diferitelor organe ale administraţiei de stat funcţionează servicii de informare.

În cadrul sarcinilor de concepţie ale administraţiei de stat un rol deosebit îl au sarcinile de planificare, strîns legate de sarcinile de prevedere şi de informare şi o consecinţă a acestora.

Prevăzînd sarcinile de îndeplinit, informîndu-se asupra modalităţilor de îndepilinire, administraţia optează sau propune soluţia în vederea realizării obiectivelor. Toate organele administraţiei de stat fac acest lucru, iar administraţia de stat în ansamblu, în societatea socialistă, are de îndeplinit sarcini de planificare pentru întreaga societate, în condiţiile în care la baza relaţiilor sociale stă proprietatea socialistă.

În sfîrşit, în cadrul sarcinilor de concepţie pe care le are administraţia de stat se includ şi sarcinile de organizare. Aceste sarcini scot la iveală rolul ordonator pe care îl are activitatea administrativă.

Aceste sarcini sînt aşa de des întînlnite, încît adeseori administraţia este definită ca o activitate de organizare. După cum s-a arătat însă administraţia de stat nu se reduce la organizare. Sarcinile de organizare pe care le are administraţia de stat sînt caracteristice pentru acţiunea administrativă.

Sarcinile de organizare pe care le are administraţia de stat privesc organizarea propriu-zisă a aparatului administrativ, gestiunea personalului organelor administraţiei, dar şi organizarea unor acţiuni în afara administraţiei de stat, pentru înfăptuirea linie politice, a statului.

Secţiunea II-a

SARCINILE DE DIRECŢIE ALE ADMINISTRAŢIEI DE STAT

Sarcinile de direcţie, care revin administraţiei de stat, pun în evidenţă acţiunea directoare şi ordonatoare a administraţiei de stat. Aceste sarcini nu constau pur şi simplu în a da dispoziţii şi a lua anumite măsuri, de a formula o anumită direcţie de urmat, ci au ca scop şi furnizarea diferitelor organe ale administraţiei de stat mijloacele materiale şi financiare, care le sînt necesare în vederea sarcinilor proprii.

Sarcinile de direcţie cuprind orientarea şi pregătirea acţiunilor şi distribuirea mijloacelor materiale şi financiare trebuitoare în vederea realizării acestor acţiuni. Aceste sarcini se pot distinge la nivelul oricărui organ al administraţiei de stat, dar ele se pot observa şi la nivelul administraţiei de stat privită în ansamblul său în raport cu realizarea liniei politice,

stabilite, pe baza directivelor de partid, de către organele puterii de stat.

Sînt cuprinse în aceste sarcini de direcție, acele sarcini care asigură comandamentul acțiunilor, în diferite organe ale administrației de stat, sau pe ansamblul administrației de stat. De aci se desprinde caracterul director al sarcinilor pe care le cercetăm.

În sfîrșit, sarcinile de direcție cuprind și controlul utilizării mijloacelor materiale și financiare și a executării dispozițiilor care se dau. Aceste sarcini scot la iveală rolul și specificul activității administrative în orice administrație. Dar ele subliniază mai ales specificul administrației de stat, în raport cu alte activități statale și rolul deosebit care revine administrației de stat în realizarea politicii statului.

Capitolul II

SARCINILE TEHNICE ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Spre deosebire de sarcinile cu caracter general, pe care le are administrația de stat, mai există și sarcini specifice, cu un obiectiv precis circumscris la un anumit organ al administrației de stat sau la o grupă de astfel de organe. Prin urmare sarcinile de ordin tehnic nu sînt de natură a se reproduce la toate organele administrației de stat, așa cum se întîmplă cu sarcinile generale.

În cadrul sarcinilor de ordin tehnic pe care le are administrația de stat, unele dintre acestea urmăresc realizarea unui interes național, altele sînt sarcini tehnice de executare și gestiune prin care se satisfac diferite nevoi economice, sociale, culturale pe care le are colectivitatea, pe plan național sau pe plan local.

Sarcinile de ordin tehnic ale administrației de stat, prin care se urmărește realiazrea unui interes național, se caracterizează prin aceea că specializarea tehnică a administrației de stat este folosită în vederea îndeplinirii unui interes național. În cadrul acestor sarcini se încriu sarcinile de reprezentare și sarcinile de securitate pe care le realizeză administrația de stat.

Sarcinile de reprezentare trebuie înțelese în sensul sociologic nu în sensul juridic. Tipică este în această privință reprezentarea diplomatică pe care o realizează administrația de stat.

Este o sarcină de ordin tehnic, care revine administrației de stat (Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului Comerțului Exterior, ambasadele și reprezentanțele comerciale) și prin care se realizează un interes național, acelea al reprezentării națiunii noastre socialiste peste granițele țării.

Sarcinile de securitate au ca obiectiv apărarea integrității teritoriale, securitatea statului, menținerea ordinei publice.

În aceste sarcini administrația de stat, prin tehnicitatea sa (armata, organele de securiteate, organele de apărare a ordinei publice) realizează un interes de ordin național.

Sarcini tehnice de executare și gestiune. În afara sarcinilor de ordin tehnic arătate mai sus, mai există și altele prin care se urmărește satisfacerea de către administrația de stat a unor nevoi pe care le are în domeniul economic, social, cultural, științific, educativ. Astfel, vom putea distinge în cadrul acestei grupe de sarcini, sarcini cu caracter economic, social, educativ și cultural științific. Între sarcinile economice menționăm pe cele referitoare la organizarea producției, a repartiției și a schimbului, pe care administrația noastră de stat le realizează prin organismele sale specializate.

Sarcinile sociale ale administrației de stat privesc organizarea unor servicii de producție și de prestațiune de care beneficiază membrii colectivităților care alcătuiesc societatea noastră. Menționăm în această privință protecția muncii, asistența socială, asistența medicală etc.

Prin sarcinile tehnice, de ordin educativ, și cultural, administrația de stat prin organismele sale specializate (organe centrale și locale specializate, școli, institute de învățămînt superior, institute de cercetare științifică, teatre, cinematografe, așezăminte de cultură ș.a.) organizează și prestează diferite servicii de care are nevoie colectivitatea socială în domeniul științific educativ și cultural.

Prezentarea sarcinilor administrației de stat scoate la iveală deosebita importanță a administrației de stat în realizarea politicii statului. Administrației de stat îi revine, în mare

parte rolul de a înfăptui linia politică trasată de directivele de partid și cuprinsă în diferite hotărîri ale organelor puterii de stat.

Capitolul III

PROBLEMA ADAPTĂRII ADMINISTRAȚIEI DE STAT LA SARCINILE SALE

Dacă cercetăm organizarea administrației de stat, vom observa că sînt situații în care diferite organe ale administrației de stat realizează aceeași sarcină. Așa de exemplu, pregătirea profesională a cadrelor tehnice revine Ministerului Educației și Învățămîntului dar și celorlalte ministere. Sînt însă cazuri în care un singur organ realizează sarcini multiple. Bună oară dacă vom lua Ministerul Agriculturii, Industriei alimentare și apelor vom observa că acestuia îi revin următoarele sarcini :

a) De a participa la elaborarea politicii agricole prin atribuțiile sale de prevedere, informare, planificare și organizare (sarcini de concepție).

b) De executare a unor lucrări de amenajarea solului (sarcini de executare și gestiune).

c) Organizarea cercetării științifice în domeniul agriculturii, precum și atribuții în pregătirea cadrelor (sarcini sociale).

Observînd această situație se pune problema de a ști dacă nu se riscă existența unor organe ale administrației de stat care să aibă dublă întrebuințare, sau, dimpotrivă o supraaglomerare a unor organe cu sarcini, astfel încît să le paralizeze activitatea.

În mod practic deci se pune întrebarea de a ști dacă administrația se adaptează sarcinilor sale, sau dimpotrivă sarcinile se adaptează administrației de stat. Nu este un joc de cuvinte, ci este vorba de alegerea între următoarele soluții :

a) Să se procedeze la o regrupare și o fracționare a structurilor administrative existente, atunci cînd apar sarcini noi pentru administrația de stat.

b) Să se păstreze organizarea administrativă existentă și să se procedeze la redistribuire a noilor sarcini între organele existente.

În alegerea unei soluții optime trebuie să se țină seama de faptul că organele administrației de stat reprezintă rezultatul unei lente sedimentări, în care ele au fost pregătite pentru a face față unor circumstanțe variate. De aceea totdeauna este mai convenabil, decît să se procedeze la o reformă de structură a administrației de stat, să se aleagă soluția repartizării noilor sarcini care revin administrației de stat, între organele existente.

Desigur că nu trebuie absolutizată această regulă, pentrucă sînt împrejurări în care reforma de structură a administrației de stat este absolut necesară pentru ca administrația de stat să poată face față sarcinilor sale.

De asemenea în rezolvarea problemei care s-a impus trebuie să distingem în funcție de natura sarcinilor care apar în sarcina administrației de stat.

Astfel în cazul sarcinilor cu caracter general, care prin natura lor trebuie să existe în orice organ al administrației de stat, sarcinile respective vor putea fi realizate în cadrul structurilor existente.

Atunci cînd este vorba de sarcini tehnice ale administrației de stat, cu un obiectiv precis într-un sector determinat, acestea trebuie încredințate unui organ omogen și specializat. Astfel se evită înmulțirea dezordonată a organelor administrației de stat și a corpurilor de funcționari care urmăresc același scop, ocupîndu-se de aceleași sarcini sau de sarcini învecinate.

Cînd se ivesc sarcini cu caracter temporar sau extraordinar este bine ca serviciile care împlinesc aceste sarcini să fie atașate pe lîngă organe ale administrațeі de stat care au stabilitate și au experiență îndeplinind de multă vreme sarcini cu o oarecare tradiție.

TITLUL III
STRUCTURILE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Generalități

Ce înțelegem prin structuri ale administrației de stat? Noțiunea de structură este destul de des folosită astăzi în lucrările de specialitate. Etimologic, cuvîntul structură vine de la latinescul structura, care provine din verbul struere și care înseamnă a clădi, a construi. Structura înseamnă dispoziția părților care formează un singur tot, un întreg. Noțiunea de structură este echivalentă cu cea de formă, sau de organizare, care desemnează un ansamblu format din diferite părți care cooperează. Administrația de stat, din acest punct de vedere formal, organizatoric este alcătuită dintr-un ansamblu de organe, fiecare compuse, la rîndul lor dintr-o multitudine de celule, toate legate între ele și care acționează realizînd ceea ce se cheamă administrația de stat, ca activitate.

Administrația oricărui stat se structurează din două puncte de vedere, sau mai exact, sub două aspecte, teritorial și funcțional, după o anumită dispunere a sa pe teritoriul statului și după acțiunea sa. Există varietate de structură de la o administrație de stat la alta, de la o epocă istorică la alta. Criteriul teritorial și funcțional de structuralizare se aplică însă, oricărei administrații de stat.

Capitolul I
STRUCTURA TERITORIALĂ A ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Secțiunea I-a
NOȚIUNEA STRUCTURII TERITORIALE A ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Activitatea administrației de stat, luată în ansamblul său atît sub forma prescripțiilor cît și sub forma prestațiilor, se realizează prin acte juridice, sau prin fapte materiale pe anumite zone ale teritoriului statului. Deci administrația de stat se structuralizează din punct de vedere teritorial.

Din acest punct de vedere, în mod tradițional organele administrației de stat se împart în organe centrale și organe locale.

Criteriul de distincție ar fi, potrivit doctrinei tradiționale, teritoriul pe care acționează respectivele organe, pe întreg teritoriul, organele centrale, pe o anumită parte a teritoriului, organele locale.

Criteriul tradițional de împărțire a organelor administrației de stat după competența lor teritorială nu mai este suficient astăzi cînd acțiunea administrativă este așa de variată și cuprinde, pe lîngă prescripțiuni și numeroase prestațiuni. Astfel dacă luăm de exemplu Ministerul Educației și Învățămîntului înțelegem ușor caracterul său de organ central pentru că acțiunea sa (competența) se exercită pe întreg teritoriul statului.

Este mai greu să înțelegem acest lucru cînd este vorba de o instituție centrală, Universitatea de exemplu, sau o întreprindere de stat ca Uzinele 23 August, de ce acestea sînt considerate organe centrale ale administrației de stat. De aceea criteriul rațional de structuralizare teritorială a administrației de stat îl constituie colectivitatea pentru care acționează respectivul organ, distingînd aci interesul întregei colectivități naționale, cînd este vorba de organe centrale, și interesul unei colectivități locale, pe o anumită zonă a teritoriului, cînd avem de aface cu organe locale.

În acest fel putem să înțelegem organizarea administrației de stat considerată din punctul de vedere al dimensionării sale teritoriale, ca fiind compusă din organe centrale, care acționează în interesul întregei colectivități naționale, considerat ca atare de organele care dețin puterea politică în stat, și organe locale cele care sînt legate de realizarea intereselor colectivității locale, considerate din același punct de vedere, al puterii politice.

Menționatul criteriu ne permite să facem distincția între diferite organe ale administrației de stat, care acționează într-o anumită zonă a teritoriului și care nu sînt organe locale ale administrației de stat, ci structuri exterioare ale unor organe centrale și organele locale ale administrației de stat. Așa bună oară un inspectorat județean de securitatea statului, are competența pe același teritoriu ca și un inspector școlar județean. Dar, pentru că acțiunea inspectoratului de securitate realizează o sarcină care privește întreaga colectivitate națională, el face parte din structurile centrale ale administrației de stat, pe cînd inspectoratul școlar are de realizat sarcini care

privesc interesele colectivității locale, de aceea este un organ local al administrației de stat. Bine înțeles că aceste comunități locale se integrează în marea comunitate națională și interesele locale trebuie să se armonizeze cu cele naționale, pe baza principiului centralismului democratic.

De aceea, din punct de vedere organizatoric, nu există un zid de netrecut între organele locale și cele centrale ale adției de stat. Dimpotrivă între cele două categorii de organe trebuie să existe o strînsă legătură. Raporturile între organele centrale ale administrației de stat și organele locale ale administrației de stat merg de la o subordonare strictă pînă la o autonomie care poate și ea să fie mai mult sau mai puțin largă. Reglementarea juridică a acestor relații și realitatea faptică a lor depind de particularitățile etapei de dezvoltare istorică a societății date. În țara noastră documentele de partid subliniază în permanență asigurarea autonomiei organelor locale ale administrației de stat, fără însă să se neglijeze interesul general, cu care trebuie să se armonizeze interesul local, făcîndu-se aplicarea principiului centralismului democratic în organizarea administrației de stat. „Relevînd necesitatea obiectivă a condcerii unitare a întregei activități economice sociale, este necesar de arătat, totodată că aceasta trebuie să se realizeze pe baza principiului centralismului democratic. În acest sens se impune să se asigure o largă autonomie unităților economice și organelor locale teritoriale“ [1]. În legătură cu această problemă este necesar să cunoaștem care sînt elementele autonomiei locale pentru a ști în ce limite trebuie să se desfășoare activitatea organelor locale ale administrației de stat.

Secțiunea II-a

ELEMENTELE AUTONOMIEI ORGANELOR LOCALE ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

1. *Existența unei colectivități locale*. Pentru a avea de a face cu autonomia organelor locale ale administrației de stat, trebuie să existe o colectivitate socială care să aibe nevoi specifice, care să rezulte dintr-o solidarizare a intereselor locui-

---

1. **Nicolae Ceaușescu** — Expunere la deschiderea colocviului privind problemele științei conducerii societății. Editura Politică, 1972, pg. 16—17.

toriilor și ca aceste nevoi să se distingă de nevoile generale, care leagă pe toți locuitorii țării. Așa de exemplu nevoile de aprovizionare și de transport în comun într-un oraș solidarizează pe locuitori. Se pune problema de a ști cine trebuie să stabilească aceste nevoi, colectivitatea locală, sau autoritatea centrală ? Desigur nevoile locale sînt sesizate în primul rînd de colectivitatea respectivă, sau de reprezentanții săi, dar nu este de ajuns acest lucru ci trebuie ca autoritatea centrală prin lege să recunoască competența colectivității respective de a acționa pentru realizarea nevoilor locale, precizînd deci aria acestor nevoi.

2. *Gestiunea nevoilor specifice de către însăși colectivitatea respectivă.* Pentru existența autonomiei locale mai este necesară existența unei gestiuni a nevoilor specifice colectivității locale, de către însăși colectivitatea respectivă.

În acest scop colectivitatea trebuie să aibe la dispoziție mijloace materiale și bănești, pe care să le poată folosi pentru împlinirea nevoilor locale.

De asemenea colectivității respective trebuie să i se recunoască personalitatea juridică, pentru a putea să intre în circuitul raporturilor juridice, în vederea realizării intereselor locale.

3. *Organele de conducere să fie locale.* Organele locale care conduc circumscripțiile, în care se situează respectivele colectivități, trebuie să fie alese de aceste colectivități, să fie deci expresia voinței și a intereselor lor și să nu fie numite de la centru.

4. *Autonomia față de organele centrale.* După cum s-a arătat mai sus existența unor nevoi ale colectivității locale reclamă necesitatea ca acestea să fie rezolvate de către autoritățile locale în mod autonom, față de organele centrale. Dar autonomie nu înseamnă independență, iar autonomie locală nu înseamnă izolarea organelor locale de cele centrale. Aceasta deoarece, după cum s-a mai arătat, colectivitățile locale se integrează în colectivitatea națională, iar interesele locale trebuie să se armonizeze cu cele naționale. Deci aci se vede necesitatea unui control din partea organelor centrale ale administrației de stat asupra celor locale.

Acest control se impune, pe de altă parte și datorită faptului că organele locale ale administrației de stat se integrează în același sistem cu organele centrale ale administrației de stat,

formînd un tot unitar, capabil să împlinească nevoile societății și să înfăptuiască o linie politică unitară.

Controlul organelor centrale asupra celor locale poate fi mai riguros sau mai lejer, iar subordonarea mai strînsă sau mai largă, după cum interesele politice ale claselor care dețin puterea politică în societatea dată o cer.

Autoritatea ierarhică a organelor centrale asupra celor locale poate fi amenajată după modalități diferite, pe grade de intensitate mai mult sau mai puțin *forte*. Această autoritate ajunge la maximum cînd cumulează următoarele atribute:

a) Cînd se *prescrie a priori* organelor locale conduita pe care acestea sînt obligate să o urmeze, pe baza atribuțiilor de instrucțiune pe care le au organele centrale. Prin aceste instrucțiuni organele centrale pot suprima orice libertate de alegere a organelor locale, sau pot să lase o libertate de apreciere, mai largă sau mai restrînsă, acestor organe.

b) Aprecierea a posteriori a activității organelor locale ale administrației de stat de către organele centrale, putînd să înlocuiască deciziile acestora cu propriile decizii, pe baza atribuțiilor de reformare, pe care le au organele superioare.

Aprecierea a posteriori a organelor centrale se poate limita numai la anularea deciziilor organelor locale, pe motive de legalitate dar și pentru asigurarea unității politicii administrative.

În cazul în care organele locale ale administrației de stat nu au acționat, în rezolvarea problemelor care sînt cuprinse în competența acestora, organele centrale ale administrației de stat se pot substitui în locul celor locale, rezolvînd problemele respective.

După cum se poate vedea, din cele expuse mai sus, controlul organelor centrale ale administrației de stat, asupra celor locale se realizează pe de o parte printr-o orientare a direcției activității organelor locale și prin corectarea acestei activități, în cazul în care nu este corespunzătoare unor baze de referință stabilită de lege, sau pe baza și în executarea legii, de către organele centrale ale administrațieide stat. În afara acestor modalități ale controlului organelor centrale asupra celor locale, mai poate exista și o acțiune disciplinară împotriva funcționarilor organelor locale ale administrației de stat, în cazul abaterilor săvîrșite de aceștia.

Capitolul II

STRUCTURA FUNCȚIONALĂ A ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Secțiunea I-a

NOȚIUNEA STRUCTURII FUNCȚIONALE A ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Din punct de vedere formal, administrația de stat se prezintă ca o totalitate de organe, care înfăptuiesc sarcini diferite, cu caracter de prescripție sau de prestație. Aceste sarcini ale administrației de stat pot fi încredințate (prin normele legale) unui corp administrativ unic, fără a se face vreo deosebire între sarcinile ce revin administrației de stat, sau mai multor corpuri distincte constituite din organe specializate funcțional, fiecare într-un anumit sector de activitate, diferite prin obiectul său.

Problema constă așadar în distribuirea sarcinilor administrației de stat după sistemul de unitate funcțională, sau de diviziune funcțională a administrației de stat. În acest din urmă caz doctrina și normele juridice folosesc termenul de ramuri și domenii de activitate ale administrației de stat.

Prin structura funcțională a administrației de stat înțelegem diviziunea sau indiviziunea sarcinilor administrației de stat, sau distribuirea diferitelor sarcini care revin administrației de stat între organe distincte.

Din punct de vedere cantitativ structura funcțională a administrației înseamnă suma organelor administrației de stat specializate în diferite domenii de activitate. Din punct de vedere calitativ structura funcțională înseamnă determinarea sferei de competență materială, a sectorului de activitate, a fiecărui organ al administrației de stat.

Problema structurii funcționale a administrației de stat se pune atît pe plan central, deci pe planul organelor centrale ale administrației de stat, cît și pe plan local, pe planul organelor locale ale administrației de stat.

În sistemul nostru administrativ sarcinile administrației de stat sînt încredințate ministerelor și celorlalte organe centrale ale administrației de stat, precum și unor instituții și întreprinderi de interes național, iar pe plan local comitetelor executive ale consiliilor populare, organelor de specialitate ale administrației locale, precum și instituțiilor și întreprinderilor de interes local.

Secțiunea II-a

PROBLEME ALE STRUCTURII FUNCȚIONALE A ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Structura funcțională a administrației de stat este o chestiune extrem de importantă pentru asigurarea eficienței administrației de stat. Această problemă a structurii funcționale a administrației de stat se pune la nivelul oricărei verigi care face parte din sistemul organelor administrației de stat. Oricare organ al administrației de stat are o anumită structură funcțională, unitară sau pluralistă și de modul în care este concepută și folosită această structură funcțională depinde îndeplinirea sarcinilor organelor respective. Dintre problemele privind structura funcțională a administrației de stat în ansamblul său ne vom referi la cele care privesc administrația ministerială, și la administrația care nu are acest caracter.

§ 1. Problema administrației ministeriale

Problema administrației ministeriale prezintă importanță și pentru faptul că ministerele și celorlalte organe centrale ale administrației de stat le revine sarcina realizării administrației de stat în diferitele domenii sau ramuri de activitate. Acestora li se subordonează diferite organe, instituții, întreprinderi cu ajutorul cărora sînt îndeplinite sarcinile administrației de stat, în domeniile sau ramurile de activitate respective. De felul în care se structuralizează administrația ministerială depinde în mare măsură eficiența întregei administrații de stat. Deoarece acestea sînt principalele organe directoare cărora li-se subordonează diferite organe, instituții ii întreprinderi de stat prin care se înfăptuiesc sarcinile administrației de stat.

Numărul ministerelor este în corelație directă cu masa de sarcini pe care le are de îndeplinit administrația de stat. Cu cît este mai mare masa de sarcini cu atît va fi mai mare numărul ministerelor și în general al organelor centrale ale administrației de stat. Sarcinile administrației de stat în societatea socialistă sînt incomparabil mai mari decît în societatea capitalistă, în primul rînd datorită existenței economiei socialiste care necesită un mare număr de ministere economice.

Între cele două elemente, numărul ministerelor, pe deoparte, și masa de sarcini ce revin administrației de stat, există această corelație care marchează o tendință numai, nu o determinare rigidă și unilaterală. Acest lucru se poate observa ușor dacă vom compara două state cu aproximativ aceleași sarcini. Astfel se va observa că nu există același număr de ministere, ci un număr mai mare sau mai mic. De aceea vom remarca că în privința numărului ministerelor, pe lîngă masa sarcinilor de îndeplinit de administrația de stat, mai sînt și alți factori de natură tehnică sau politică, care exercită influență în sporirea sau restrîngerea numărului ministerelor.

Între factorii tehnici care influențează numărul ministerelor, menționăm următorii doi factori :

a) Creșterea volumului de activitate a unuia dintre ministere astfel încît ministerul existent să nu mai poată cuprinde întreaga masă de probleme pe care le ridică administrația în ramura respectivă, fiind nevoie de o diviziune a ministerului respectiv în două sau mai multe ministere.

b) Scăderea volumului de activitate la unele ministere poate duce la dizolvarea acestora și încredințarea sarcinilor respective unui minister, sau alt organ central nou.

Ca factor de ordin politic, care exercită influență în privința numărului de ministere, menționăm încredințarea conducerii unui sector al activității administrației de stat, unei persoane energice care prezintă toate garanțiile politice ale înfăptuirii sarcinilor care revin în sectorul respectiv. Acest factor poate duce la concentrarea sau diviziunea structurii funcționale a administrației ministeriale.

Dificultățile unui număr de ministere. Desigur este de dorit ca administrația de stat să cuprindă un număr cît mai mic de ministere, pentru ca administrația de stat să nu constituie o povară prea mare pentru venitul național. Dar un număr restrîns de ministere ridică dificultăți care fac administrația de stat ineficientă.

Astfel apare dificultatea ca un om, este vorba de titularul ministerului, sau a oricărui organ central al administrației de stat, să conducă un sector prea larg de treburi. Acest lucru nu se poate face serios și eficace în toate părțile componente ale administrației din domeniul respectiv.

Apoi, un număr prea mic de ministere duce la încetineala ritmului de rezolvare a problemelor care intervin în sectorul de activitate a respectivelor ministere.

Inconvenientele multiplicări ministeriale. Dacă un număr prea mic de ministere nu poate asigura o bună funcționare a administrației de stat, deci structura funcțională a administrației de stat este deficitară și multiplicarea ministerelor prezintă neajunsuri.

În primul rînd multiplicarea ministerelor duce la încetinirea rezolvării problemelor, deoarece activitatea administrației de stat se fragmentează între diferite ministere, și rezolvarea necesită acorduri, contacte, corespondențe, examinări succesive a diferitelor probleme.

În al doilea rînd este greu să se coordoneze activitatea unor ministere numeroase de către șeful guvernului.

În sfîrșit o multiplicare a ministerelor este costisitoare pentru bugetul statului.

Unitatea administrațiilor ministeriale. Împărțirea sarcinilor pe diferite ministere și organe centrale ale administrației de stat, fragmentează structura administrației de stat, ori acțiunea administrației trebuie să aibă o unitate. De aceea este necesară o subordonare a tuturor ministerelor și organelor centrale ale administrației de stat unei autorități supreme. În această privință există mai multe posibilități practicate de diferite administrații de stat. Astfel se poate constitui un organ colegial alcătuit din totalitatea miniștrilor, organ care este superior fiecărui ministru luat în parte.

Poate exista un organ personal, primul ministru căruia i-se subordonează miniștrii și pe care trebuie să-l consulte înainte de a lua vreo măsură. Este apoi regimul prezidențial în care președintele statului este șeful administrației și deci autoritatea supremă pentru toți miniștrii.

Structura interioară a ministerelor. Ministerul nu este o unitatea funcțional nedivizată ci se subdivide în eșaloane succesive din ce în ce mai mici și mai strict specializate, deci cu o competență din ce în ce mai limitată. Astfel există departamente, direcții generale, direcții, birouri, servicii, oficii, inspecții, care se subordonează ministrului, sau organului colegial de conducere. Acesta are direcția întregei gestiuni a ministerului și poate păstra monopolul tuturor deciziilor, sau

a semnăturilor sau le deleagă unor subordonaţi ai săi. Aceasta este structura organizatorică internă a ministerelor. Sînt unele ministere care dispun, pentru realizarea sarcinilor lor în teritoriu, de organe subordonate şi care sînt exterioare ministerului respective, dar ele se integrează tot în structura ministerelor despre care vorbim. Aşa de exemplu unităţile M.A.I. care se află în teritoriu, nu în centrala ministerului, fac parte din structura funcţională a ministerelor respective.

§ 2. Problema administraţiilor neministeriale

După cum s-a arătat sarcinile deosebit de complexe ale administraţiei de stta, care constau în prescripţiuni şi în prestaţiuni, nu pot fi realizate numai prin administraţiile ministeriale. Aceste sarcini se realizează, în ţara noastră printr-un mare număr de instituţii şi întreprinderi de interes republican şi prin organe locale ale administraţiei de stat, precum şi prin instituţii şi întreprinderi de interes local.

Instituţiile şi întreprinderile de stat de interes republican sînt create în scopul realizării unor prestaţiuni. Din acest punct de vedere ele au sarcini mult mai simple şi mai limitate, şi din această cauză mai omogene şi mai specializate, decît acelea ale administraţiei ministeriaile. Aşa bunăoară sarcinile unei universităţi sînt mult mai simple şi mai omogen specializate decît acelea pe care le are Ministerul Educaţiei şi Învăţămîntului.

La fel o centrală industrială. sau o întreprindere industrială, comercială sau de transport în raport cu sarcinile ministerelor economice respective.

Aceste organe ale administraţiei de stat au un statut juridic care le face să se deosebească de administraţia ministerială. Au o personalitate juridică distinctă de aceea ministerelor respective şi o competenţă proprie care le îngăduie să facă şi acte administrative. Ele dispun şi de o anumită autonomie de acţiune în domeniul în care sînt specializate. Trebuie însă observat că ele nu pot fi independente de administraţia ministerială, ci dimpotrivă se subordonează ministerelor. Astfel ministerele au dreptul de instrucţiune pentru fixarea conduitei care trebuie urmată de instituţiile şi întreprinderile subordonate. Au de asemeni drepturi multiple de control asupra acti-

vităţii acestor administraţii neministeriale, mai ales asupra deciziilor lor.

Deciziile administraţiilor neministeriale se iau cu concursul administraţiilor ministeriale (autorizaţii prealabile, sau aprobări ulterioare) dar nu substituirea ministerelor în locul administraţiilor respective. Problema raporturilor dintre administraţiile ministeriale şi cele neministeriale, pe care le examinăm (instituţiile şi întreprinderile de stat) trebuie privită în raport direct de linia politică fixată administraţiei de stat care poate cere o subordonare mai riguroasă sau o autonomie mai largă.

În ceea ce priveşte administraţia locală de stat, aceasta se poate prezenta, din punct de vedere funcţional, într-o unitate sau într-o diversitate de organe. În unele unităţi administrative teritoriale sarcinile administraţiei de stat sînt realizate de un singur organ.

De exemplu la comune comitetele executive ale consiliilor populare realizează sarcinile administraţiei locale. În celelalte unităţi teritorial-administrative, sarcinile administraţiei de stat pe plan local sînt distribuite între mai multe organe ale administraţiei de stat, care se subordonează comitetelor executive ale consiliilor populare din acele unităţi teritorial-administrative. Aceste organe ale administraţiei de stat sînt distincte de administraţia ministerială, au, după cum s-a mai arătat autonomia lor, dar nu sînt independente de administraţia ministerială, ci se găsesc într-un raport de subordonare faţă de aceasta. Conţinutul acestui raport a fost examinat în capitolul consacrat structurii teritoriale a administraţiei de stat, de aceea nu revenim asupra acestei probleme.

TITLUL IV

FUNCŢIONARII ADMINISTRAŢIEI DE STAT

Capitolul I

FUNCŢIONARII ADMINISTRAŢIEI DE STAT

Generalităţi

Administraţia de stat nu reprezintă altceva, dacă este privită din punct de vedere sociologic, de cît o sumă de colectivităţi umane care organizează anumite acţiuni în favoarea altor oameni. Din acest punct de vedere problema oamenilor care lucrează în administraţie capătă o importanţă considerabilă.

Într-adevăr cele mai bune legi şi cele mai bune decizii, rămîn simple lucruri, dacă nu există oameni competenţi, activi şi devotaţi cauzei publice, pentru a le aplica potrivit spiritului textelor respective.

De aceea se poate spune că eficacitatea administraţiei de stat depinde de calitatea umană şi capacitatea tehnică a celor care alcătuiesc organele administraţiei de stat, a oamenilor care lucrează în administraţia de stat. Întotdeauna şi în orice loc, oricare ar fi ea, administraţia de stat valorează exact cît oamenii care o compun.

Problema oamenilor folosiţi în administraţia de stat nu a fost cercetată, în măsura importanţei sale, pentru a se desprinde trăsăturile fundamentale ale psiho-sociologiei funcţionarilor administraţiei de stat, precum şi coordonatelor de pregătire şi de selecţionare a acestora. Este o problemă care trebuie să fie amplu şi multilateral studiată de ştiinţa administraţiei, în condiţiile în care documentele de partid subliniază necesitatea perfecţionării cadrelor.

În cursul nostru vom cerceta poziţia funcţionarilor administraţiei de stat faţă de societate, diferitele tipuri de cultură a funcţionarilor administraţiei de stat, de modalităţile de recrutare şi de promovare a funcţionarilor admi-

nistrației de stat, precum relațiile sociale care există în cadrul organelor administrației de stat.

Dar mai înainte de a proceda la examinarea acestor probleme este necesar să precizăm cîteva lucruri.

După cum s-a mai arătat, din punct de vedere structural, administrația de stat este compusă dintr-o multitudine de organe care desfășoară o amplă și variată gamă de prescripțiuni și de prestațiuni. Desigur că într-o atare situație, varietatea prestațiunilor mai ales, reclamă o pregătire tehnică de specialitate. Așa de exemplu școlile, spitalele, instituțiile artistice de stat, întreprinderile economice de stat, necesită cadre specializate în domeniile respective de activitate (profesori, medici, artiști, ingineri, economiști ș.a.). Toți aceștia făcînd parte din organe ale administrației de stat, și realizînd sarcinile acestor organe desigur că au calitatea de funcționari ai administrației de stat. Problema pregătirii acestor cadre este numai în mică măsură o preocupare pentru știința administrației de stat. Ceea ce interesează în mod deosebit știința administrației este acea categorie de funcționari ai administrației de stat care îndeplinesc o activitate administrativă propriu-zisă, adică cei a căror funcții sînt legate de organizarea anumitor acțiuni în executarea legii deci cei care, într-un fel sau altul participă la realizarea faptului administrativ, așa cum a fost el definit în partea introductivă a cursului.

Desigur că și în această privință trebuie făcute unele precizări. Astfel, după cum s-a arătat, administrația de stat fiind strîns legată de politică, parte dintre cei care participă la realizarea faptului administrativ, mai ales care conduc eșaloanele superioare ale administrației de stat (miniștri și ceilalți conducători ai organelor centrale ale administrației de stat, conducătorii organelor locale ale administrației de stat) sînt numiți sau aleși în funcțiile pe care le dețin pe criterii politice. Prin urmare pregătirea lor profesională poate fi de cele mai diferite feluri. Participînd însă la realizarea administrației de stat, este necesară cunoașterea și de către aceste cadre a specificului administrației de stat, a faptului administrativ.

Sînt însă funcționari ai administrației de stat care își fac din activitatea în cadrul administrației, deci din funcția pe care o îndeplinesc o adevărată profesie. Ei bine, pregătirea profesională a acestor funcționari interesează îndeaproape știința administrației.

În sfîrşit, mai trebuie arătat că sarcinile tehnice pe care le realizează diferitele organe ale administraţiei de stat, necesită o pregătire corespunzătoare într-un domeniu sau altul de activitate a celor care realizează respectivele sarcini. Cei care conduc respectivele organe au o pregătire profesională diferită, deci o tehnicitate specifică fiecărui domeniu de activitate.

Participînd însă la înfăptuirea administraţiei de stat şi aceste cadre trebuie să cunoască specificul muncii şi conducerii administrative. Aşa de xemplu un inspectorat şcolar este condus de un profesor, sau o direcţie saniatră de un medic, ori o direcţie agricolă de un inginer, sau o administraţie financiară de un economist.

Pregătirea profesională a acestor funcţionari ai administraţiei este, după cum se vede foarte variată şi specifică domeniului în care respectivii funcţionari conduc. Pentru o bună conducere a organelor respective şi deci pentru asigurarea eficienţei administraţiei de stat este necesară, pentru aceşti funcţionari, cunoaşterea particularităţilor activităţii administrative, a faptului administrativ.

Cu alte cuvinte pregătirea lor de specialitate nu este suficientă pentru a le asigura exercitarea funcţiilor administrative pe care le îndeplinesc. De aceea este necesară o pregătire suplimentară a acestor funcţionari, pregătire care să le înlesnească cunoaşterea fenomenului administrativ.

În acest scop în ţara noastră au fost create forme speciale de învăţămînt supra universitar, pentru pregătirea cadrelor de conducere din economie şi administraţie, precum şi de reciclare a cadrelor.

Dar problemele pregătirii oamenilor care lucrează în administraţia de stat nu epuizează întreaga chestiune pe care trebuie să o cerceteze ştiinţa administraţiei. Aceşti oameni trebuie văzuţi în raporturile lor cu alţi oameni cu care vin în contact prin natura funcţiei pe care o au, în cadrul organelor administraţiei de stat, trebuie văzuţi în raport cu societatea globală. De asemenea trebuie cercetate raporturile care se stabilesc între oamenii care formează ceea ce numim organele administraţiei de stat şi mai ales scoase la iveală acele reguli care trebuie urmate pentru asigurarea unor relaţii de muncă normale şi principiale în cadrul organelor administraţiei de stat.

Secţiunea I-a

FUNCŢIONARUL ŞI ADMINISTRAŢIA DE STAT

Problema care se pune este aceea de a şti cum se pregătesc şi cum ar trebui pregătiţi oamenii care lucrează în administraţia de stat. Pentru a putea ajunge la anumite concluzii în această chestiune, trebuie examinată situaţia celui care lucrează în administraţia de stat înainte şi după încadrarea sa în organele administraţiei de stat.

§ 1. Funcţionarul înainte de a intra în administraţia de stat

Cu toată importanţa pe care o au metodele recente de orientare profesională, nu se poate afirma că toate persoanele care vor lucra în administraţia de stat fac acest lucru în baza unei determinări strict ştiinţifice. În mare parte intrarea diferitelor persoane în administraţia de stat se datorează întîmplării sau nor factori care nu sînt esenţiali pentru exercitarea funcţiei respective. Între aceşti factotri menţionăm dorinţa părinţilor de a urma o anumită şcoală care formează cadre pentru administraţia de stat, opţiunea pentru o astfel de şcoală datorită numărului mic de candidaţi. tradiţiile de familie ş.a.

Problema care se pune este aceea de a şti dacă există anumite vocaţii administrative şi cum trebuie cultivate acestea în vederea unei bune pregătiri pentru administraţia de stat.

Desigur că vocaţia administrativă există şi aceasta se evidenţiază în dorinţa de a sluji statul socialist, de a-şi pune activitatea şi priceperea în slujba binelui public, a maselor de oameni ai muncii, nu de a se căpătui prin exercitarea unei astfel de funcţii. La aceasta se mai adaogă şi o anumită atracţie, dacă nu talent, pentru munca organizatorică aşa de esenţială pentru administraţia de stat.

Dar desigur că aceste elemente nu pot constitui decît începutul, baza de plecare în formarea persoanei respective pentru administraţia de stat. Formarea funcţionarilor pentru administraţia de stat se poate realiza în diferite şcoli cu caracter profesional-tehnic, sau în universităţi. Indiferent care ar fi locul de formare a viitorilor funcţionari ai administraţiei de stat, pregătirea lor trebuie să urmeze anumite coordonate care sînt de natură să asigure viitoarea lor muncă.

Astfel pentru funcţionarii administraţiei de stat este necesară o temeinică cultură generală. O asemenea cultură presupune cunoaşterea valorilor majore ale spiritului uman. Cultura generală nu trebuie confundată cu flecăreala mondenă. Trebuie de asemeni ca funcţionarul administraţiei de stat să aibe o temeinică formaţiune ideologică şi politică marxist-leninistă, deoarece, după cum s-a mai arătat administraţia de sta înseamnă realizarea politicii statului nostru socialist.

Formaţiunea funcţionarului administraţiei de stat trebuie să se întemeieze pe cunoaşterea legislaţiei, mai ales a domeniului în care va lucra. În sfîrşit este necesar ca funcţionarul administraţiei de stat să stăpînească anumite tehnici care îi sînt necesare în domeniul în care el va lucra. Deci este necesară cunoaşterea lucrurilor pentru a putea acţiona eficace asupra lor. Aceasta dă competenţa tehnică în formaţiunea viitorului funcţionar.

Dar simpla cunoaştere a acestor tehnici, fără o cultură generală şi fără o pregătire politico-ideologică temeinică, nu va putea asigura o formaţiune completă funcţionarului administraţiei de stat, deoarece un funcţionar care este numai funcţionar este un prost funcţionar.

Cele arătate mai sus duc la concluzia necesităţii formării funcţionarilor administraţiei de stat în şcoli de diferite grade şi de diferite tipuri. Dar formaţiunea funcţionarilor administraţiei de stat este suficientă dacă o reducem numai la cadrul şcolii ?

De bună seamă formaţiunea funcţionarilor administraţiei de stat fără un contact cu realităţile administraţiei de stat, nu poate asigura o calificare suficientă funcţionarului. Pentru asigurarea contactului cu această realitate există două principale modalităţi.

Prima constă în efectuarea unor stagii de practică, dealungul şcolarizării viitorului funcţionar, iar a doua este formată din stagiul pe care trebuie să-l facă absolventul şcolii respective în cadrul administraţiei de stat. Perioada de stagiu intră de acum în cea de a doua fază a formaţiunii funcţionarului, odată cu intrarea sa în administraţia de stat.

§ 2. Funcţionarul după intrarea sa în administraţia de stat

După intrarea sa în administraţia de stat, primul contact al funcţionarului cu atmosfera de lucru a administraţiei are un rol deosebit pentru formaţiunea sa viitoare. Orice ucenicie este grea şi nici aceea a funcţionarului administraţiei de stat nu face excepţie de la această regulă generală.

Venit de la şcoală, după repartizarea sa în administraţia de stat, sau după un concurs pentru ocuparea unui post în administraţie, funcţionarul se simte stingher şi dezorientat. Munca sa poate să-i pară plicticoasă şi fără interes, iar sarcinile mărunte, pe care le îndeplineşte, i se par fără importanţă şi aceasta îl descurajează.

Pentru a se asigura o bună formaţiune funcţionarului administraţiei de stat, este nevoie ca organele administraţiei de stat să asigure noilor funcţionari o primire plină de atenţie, dacă nu chiar cordială. În unele ţări se dă o mare atenţie acestei probleme, şi pentru aceasta organele administraţiei de stat au servicii speciale care se ocupă de primirea şi iniţierea noilor funcţionari.

În unele ţări iniţierea noilor funcţionari ai administraţiei de stat se face într-un decor special. Astfel noilor funcţionari li se înmînează monografii care cuprind sarcinile pe care le au de îndeplinit organele din care funcţionarii respectivi fac parte, sarcinile de serviciu care le revin acestor funcţionari precum şi perspectivele carierei lor în administraţia de stat. În felul acesta se stimulează responsabilitatea funcţionarilor pentru îndeplinirea funcţiilor pe care le au şi se creează aceeaşi ramură a administraţiei de stat, aceştia se simt uniţi prin profesia pe care o au.

Trebuie însă să observăm că nu este bine să se exacerbeze această solidaritate, încît să se acrediteze concepţia, la funcţionarii respectivi, că în afara administraţiei în care ei lucrează nu mai există nimic. Pentru a se împiedeca acest lucru este bine să se cultive legăturile între diferitele corpuri de funcţionari ai administraţiei de stat şi să se practice trecerea funcţionarilor dintr-o ramură a administraţiei de stat în alta.

Contactul pe care îl are funcţionarul cu realitatea umană din organul administraţiei de stat, în care a început să lucreze este de mare importanţă pentru formaţiunea sa viitoare. Randamentul în funcţie depinde de natura relaţiilor profesionale

care se leagă între funcționarii organului respectiv. Dacă aceste relații sînt caracterizate printr-un spirit de echipă, în care munca colectivă este la baza acestor relații, colectivul respectiv va reuși să-l atragă pe noul funcționar și să-i asigure dezvoltarea încrederii în capacitatea sa și în rolul său în administrația de stat.

Dacă în colectivul respectiv nu există raporturi normale de serviciu, cînd șeful colectivului își desconsideră subordonații, iar subordonații nu sînt loiali față de șeful lor, își neglijează atribuțiile de serviciu, desigur că noul funcționar se va îndepărta de idealul pe care și l-a făcut despre munca pe care o va îndeplini. Acest funcționar se va simți izolat, nedreptățit. Va fi un blazat.

Prin urmare, în acest caz nu se va putea vorbi de o bună adaptare a funcționarului la serviciul său, iar un funcționar rău adaptat va lucra prost.

Secțiunea II-a

FUNCȚIONARUL ȘI CETĂȚEANUL

Administrația de stat este o prezență aproape zilnică pentru fiecare cetățean. În vremea noastră, nu există aproape un cetățean care să nu recurgă la serviciile administrației de stat, dacă nu zilnic, cel puțin de mai multe ori pe săptămînă sau pe lună.

Satisfacerea nevoilor cotidiene ale colectivității, nevoile omului care trăește într-o grupare organizată, rămîne finalitatea esențială și singura justificare a administrației noastre de stat, atît de variată mai ales în prestațiunile sale către populație.

Într-adevăr. administrația de stat din țara noastră pune la dispoziția publicului numeroase servicii și în cele mai variate domenii, începînd de la apărarea ordinei publice pînă la asigurarea cu mijloacele materiale de existență. Acest lucru ne arată existența unor situații variate în care se pot găsi funcționarii administrației de stat, în raporturile cotidiene cu cetățenii.

Astfel atunci cînd cetățeanul merge la administrația financiară să-și plătească impozitele, el o face ca subordonat al administrației de stat.

Cînd cetățeanul cere o autorizație administrației de stat în vederea construcției unei locuințe proprietate personală el apare într-o altă situație, în situația de resortisant al administrației de stat.

Cu totul alta este situația cînd cetățeanul solicită administrației de stat serviciile de a călători cu trenul cu avionul, sau de a-i pune la dispoziție serviciile în domeniul învățămîntului, asistenței medicale sau a alimentației publice. În aceste situații cetățeanul este un beneficiar al serviciilor administrației de stat.

Așadar, cetățeanul apare într-o varietate de situații în raporturile sale cu administrația de stat, uneori chiar în cadrul aceluiași raport cu administrația de stat, cetățeanul se găsește în situații diferite. Așa de exemplu cetățeanul obligat de administrația de stat să se vaccineze contra unei maladii, apare în același timp și subordonat și beneficiar al serviciului sanitar al administrației de stat.

Problema care se pune în legătură cu aceste situații în care se găsește cetățeanul, în raporturile sale cu administrația de stat, este aceea de a ști cum vede funcționarul administrației de stat pe cetățean și cum îi vede cetățeanul pe funcționar. Este o problemă de mare însemnătate pentru formarea funcționarilor administrației de stat și, în același timp, pentru bunul mers al administrației de stat.

§ 1. Cetățeanul văzut de funcționar

Tratarea abstractă a acestui aspect al relației — administrație de stat — cetățean — nu poate duce la o soluție care să satisfacă obiectivele pe care le urmărește cercetarea problemei respective și despre care am făcut vorbirea mai sus.

Raporturile la care ne referim sînt foarte variate și se diversifică după funcțiunile felurite, pe care le îndeplinesc funcționarii administrației de stat, la diferite niveluri cu pregătire de diferite feluri : factorul poștal, funcționarul de la ghișeul administrației financiare, taxatorul autobuzului, profesorul de la școala medie sau de la universitate, medicul, agentul de circulație, vînzătorul într-o unitate de alimentație publică sau funcționarul vamal nu pot avea aceeași comportare cu publicul. Se poate spune că, în mare măsură, comportamentul func-

ţionarilor administraţiei de stat în raporturile lor cu publicul, este determinat de concepţia pe care funcţionarii respectivi o au despre drepturile şi îndatoririle pe care le au în cadrul funcţiei lor.

Cercetările în domeniul comportamentului funcţionarilor administraţiei de stat faţă de cetăţeni au arătat existenţa mai multor tipuri de concepţii pe care le pot avea funcţionarii asupra funcţiei de stat. De menţionat însă este faptul că niciuna dintre aceste concepţii nu este exclusivă pentru fiecare individ luat în parte. Acelaşi funcţionar poate avea o concepţie care să cuprindă elemente din tipuri diferite de concepţii asupra funcţiei de stat.

Într-un prim tip de concepţie asupra funcţiei de stat, aceasta este văzută ca o meserie de contact cu publicul. În acest tip se încadrează funcţiile de ghişeu, funcţiile prin care se realizează anumite prestaţii în favoarea cetăţenilor şi funcţiile prin care se exercită un anumit control asupra cetăţeanului (controlorul de vamă, controlorul de bilete de tren ş.a.).

Unii funcţionari din această grupă manifestă amabilitatea necesară în raporturile lor cu cetăţenii, alţii o răceală, sau chiar o rigiditate, care face să planeze asupra cetăţeanului o prezumţie de fraudă.

În cazul acestor funcţii, funcţionarii respectivi, potrivit dispoziţiilor legale, sau a regulamentelor de aplicare a acestora au suficiente ocazii de a uza de dreptul de apreciere, şi în acest caz vor avea prilejul să-l şicaneze pe cetăţean.

Într-un al doilea tip de concepţie asupra funcţiei publice, aceasta poate fi văzută de funcţionarul respectiv, în principal, ca o meserie tehnică, a cărei exercitare este dificilă şi adesea periculoasă chiar. Exercitarea acestei meserii dă satisfacţia celui care o exercită. În acest tip de funcţie funcţionarul nu este într-un raport direct cu publicul, dar funcţia sa profită publicului, iar exercitarea acesteia dă sentimentul unei munci bine făcute şi a unei responsabilităţi înalte, care a fost satisfăcută. Aşa de exemplu dispecerul unui nod de cale ferată care dirijează circulaţia trenurilor. La sfîrşitul muncii sale nu poate să nu aibe acest sentiment cînd toate s-au terminat cu bine.

Într-un al treilea tip de concepţie. funcţia poate fi văzută ca un mijloc de exercitare a autorităţii. Multor funcţionari exercitarea funcţiei de stat le dă o anumită satisfacţie, care

poate merge de la simpla căutare a prestigiului în fața altora, pînă la un soi de plăcere.

În multe cazuri cetățeanul trebuie să se supună dispozițiilor funcționarilor administrației de stat pentru că el trebuie să fie protejat împotriva anumitor tentații care-i pot pune în pericol viața, sănătatea sau bunurile pe care le are. Așa de exemplu conducătorii auto trebuie să se supună dispozițiilor agenților de circulație. Această supunere este și pentru conducătorii auto un mod de protejare, a lor și a bunurilor pe care le au, pentru că acțiunea agenților de circulație îi ferește de pericolul, să spunem al excesului de viteză, la care ei ar fi tentați.

Într-un al patrulea tip funcția poate fi privită prin natura sa ca o funcție socială. Aceasta implică de la început ca cel care o exercită să aibe o veritabilă vocație de a se preocupa de cauza publică. Pe funcționarul care exercită o funcție în cadrul administrației de stat interesîndu-l comunitatea umană pentru care lucrează.

În sfîrșit, funcția mai poate fi privită de unii ca un bun patrimonial pe care funcționarul administrației de stat la primit odată pentru totdeauna și că nu stă în puterea nimănui să retragă funcția respectivă. Este adevărat că în această privință ar putea exista o oarecare explicație istorică. Astfel în administrația statului feudal funcțiile se cumpărau și se foloseau în interes personal. Astăzi însă, o asemenea concepție nu se poate împăca cu finalitatea funcției de stat.

§ 2. Funcționarul văzut de cetățean

Adesea cetățenii sînt tentați să vadă în administrația de stat ceva care încurcă lucrurile, iar în funcționarii administrației de stat, mai ales în cei care îndeplinesc o activitate pur administrativă, niște persoane inutile, niște „bugetivori".

De multe ori în lucrările literare, în piesele de teatru, în reviste și filme funcționarii sînt caricaturizați și satirizați ca birocrați care nu fac altceva decît să pună lumea pe drumuri și să tergiverseze prin hîrtiile lor, desfășurarea firească a lucrurilor.

De multe ori munca administrativă este subapreciată, dacă nu considerată ca inutilă.

Este foarte adevărat că adesea activitatea administrativă propriuzisă nu se poate măsura nici cantitativ și nici calitativ așa cum se poate măsura activitatea productivă, de aceia activitatea administrativă pare sterilă, ba chiar parazitară. Uneori realizarea acestei activități prin reglementări complicate și destul de abundente, are ca rezultat încetinirea activității creatoare a celor care produc.

Se mai consideră adesea, că adevărata putere a statului stă în mîna administrației de stat, a tehnocraților, care prin referate, instrucțiuni și dispoziții realizează de fapt puterea de stat.

Cu toate aceste reflecții, pe care unii cetățeni le fac la adresă funcționarilor administrației de stat, nu lipsește stima și chiar venerația cetățenilor pentru diferiți funcționari ai administrației de stat. Aceasta cu atît mai mult cu cît rețeaua raporturi dintre administrația de stat și cetățean se prezintă așa de variat și de complex, datorită amplei intervenții a administrației de stat în societatea socialistă.

Avînd în vedere complexitatea acestor raporturi dintre administrație și cetățeni s-ar putea distinge mai multe categorii de raporturi în care se găsesc funcționarii administrației de stat, față de cetățeni.

Într-un prim grup de raporturi, intervenția funcționarului administrației de stat realizează un anumit control, putînd să aplice chiar unele sancțiuni în cazul constatării încălcării, de către cetățean, a unor prescripții obligatorii. Desigur în aceste cazuri raporturile umane nu pot fi dintre cele mai cordiale. Niciodată cel controlat nu se supune cu plăcere controlorului și nu-l poate agreia pe controlor.

Într-un alt grup, vom distinge acele raporturi în care cetățenii se găsesc într-o subordonare față de funcționar, se află sub autoritatea acestuia. Cine poate fi fericit, de exemplu atunci cînd primește somația de plată a unei taxe. Sau care automobilist este bucuros cînd aude fluerul agentului de circulație, prin care este chemat la ordine. Așa se explică dece funcționarii care intră în astfel de raporturi cu cetățenii, nu au prea mare popularitate, deși munca lor este așa de ingrată și, de multe ori, plină de riscuri. Cu toate acestea, în colectivitățile în care trăiesc, respectivii funcționari sînt iubiți și respectați de concetățenii lor.

Un alt grup de raporturi se stabilesc între funcţionarii administraţiei de stat şi cetăţeni, atunci cînd administraţia prestează diferite servicii în folosul cetăţenilor (învăţămînt, sănătate, cultură, comerţ, industrie). În acest caz administraţia de stat furnizează cetăţenilor servicii, bunuri, informaţii, sfaturi.

Prin natura lor aceste activităţi, dacă sînt realizate cu solicitudine şi cu conştinciozitate, determină stima şi chiar dragoste cetăţenilor. Cine nu stimează şi nu este recunoscător medicului care îi îngrijeşte sănătatea, sau profesorul care îi instrueşte copii.

O problemă de mare însemnătate, pentru asigurarea unor raporturi normale între administraţia de stat şi cetăţean, este limbajul folosit de administraţie în relaţia cu publicul.

Vom remarca în această privinţă că deciziile administraţiei de stat, formularele folosite trebuie să fie concepute într-un limbaj accesbil şi celor neiniţiaţi în tehnicile administrative, evitîndu-se astfel ezoterismul administrativ. Administraţia de stat dacă nu înţelege acest lucru rscă să se îndepărteze de public şi să degenereze în transformarea sa într-o castă închisă, nesocotindu-şi locul şi rolul în cadrul societăţii.

Secţiunea III-a

FUNCŢIONARII ADMINISTRAŢIEI DE STAT ŞI SOCIETATEA

Am văzut că administraţia de stat în societatea noastră este foarte amplă în acţiunea sa şi foarte diversificată în organizare. Punerea în executarea legilor se face de către administraţie de stat.

Chiar întocmirea proiecelor de lege se face de cele mai multe ori de către administraţia de stat. Informaţiile necesare în vederea elaborării măsurilor politice sînt furnizate tot de administraţia de stat, iar serviciile publice, în cea mai mare parte sînt realizate de administraţia de stat. De aceea se pune problema de a şti dacă nu cumva în acest fel administraţia de stat nu-şi subordonează societatea dacă nu sîntem în faţa unei dominaţii a birourilor, a tehnocraţiei. Dacă nu cumva funcţionarii administraţiei de stat se suprapun societăţii noastre socialiste.

În realitate lucrurile nu stau așa pentru că există pîrghii importante ale democrației socialiste care asigură subordonarea administrației de stat față de forurile politice ale societății, față de societatea însăși. În primul rînd prin realizarea rolului conducător al partidului și apoi prin subordonarea administrației de stat față de organele puterii de stat, administrația noastră de stat se subordonează intereselor societății.

Prin rolul pe care este chemată să-l joace administrația de stat în societatea socialistă, nu se poate vorbi de o subordonare a societății față de administrația de stat ci de o încadrare a societății socialiste cu ajutorul administrației de stat, ceea ce este deosebit de important pentru realizarea politicii partidului și a statului.

Astfel funcționarii administrației de stat afirmă prezența statului aproape în toate domeniile vieții sociale, iar structurile administrației noastre de stat încadrează în mare parte societatea socialistă. Într-adevăr dacă ne gîndim la rolul pe care îl au diferitele categorii de funcționari ai administrației de stat (și de prescripțiuni și de prestațiune) va trebui să reținem contribuția lor la înfăptuirea liniei politice a partidului și a statului în societatea noastră.

Apoi dacă privim structurile administrației de stat, vom observa că mare parte din populația țării este cuprinsă în instituțiile și întreprinderile de stat, sau în organizații socialiste cu care administrația de stat colaborează în vederea realizării sarcinilor sale. Astfel vom observa că departe de a se supraordona societății, administrația noastră de stat este pusă în slujba acesteia.

§ 1. Funcționarii administrației de stat în slujba națiunii socialiste

Într-o țară ca a noastră care are exercițiul deplin al suveranității, care este liberă să-și conducă destinele în independență, legea este cu adevărat expresia voinței poporului. Legea se impune tuturor cetățenilor, cu atît mai mult ea se impune funcționarilor administrației de stat, care de la lege au obținut funcția pe care o ocupă și rolul pe care îl au de îndeplinit în societate.

Nu se poate concepe ca un funcționar al administrației de stat să se opună unei legi votate de Marea Adunare Națională, sau unui decret cu putere de lege emis de Consiliul de stat. Orice funcționar al administrației de stat trebuie să coopereze la aplicarea legii ior administrația de stat trebuie să fie pătrunsă de respectul față de lege.

„În țara noastră unde puterea aparține poporului lucrătorii din administrația de stat, indiferent de sarcinile și funcția pe care o au, trebuie să fie exemplu în aplicarea și respectarea legilor, să slujească cu devotament interesele cetățenilor, ale maselor de oameni ai muncii". [1]).

Respectul față de lege este cu totul altceva decît atașamentul formal față de regulile juridice. Cultul rutinier al procedurilor abuziv observate, privite ca un scop în sine nu înseamnă respect față de lege.

Deasemenemeni respectul față de lege presupune refuzul, chiar cu prețul vieții, de a aplica dispoziții care sînt contrare legii. Funcționarul trebuie să fie convins și să acționeze ca atare, știind că respectul față de lege asigură interesele poporului.

Numai în măsura în care administrația de stat asigură respectarea legii și ea însăși o respectă, se poate vorbi de slujirea cu adevărat a intereselor societății de către administrația de stat.

Numai în măsura în care administrația de stat asigură respectarea legii și ea însăși o respectă, se poate vorbi de slujirea cu adevărat a intereselor societății de către administrația de stat.

§ 2. Originea socială a funcționarilor administrației de stat

În trecut funcționarii administrației de stat aveau o situație privilegiată față de ceilalți salariați. Ei se bucurau de concedii plătite, și după un anumit stagiu în serviciu aveau dreptul la pensie. Astăzi, în societatea socialistă situația funcționarilor administrației de stat este asemănătoare cu aceea a celorlalți salariați.

---

[1] **Nicolae Ceaușescu** — Expunere privitoare la organizarea administrativă a teritoriului. Din volumul România pe drumul desăvîrșirii construcției socialiste. (vol. 3) p. 27.

În trecut recrutarea funcţionarilor administraţiei de stat în special a înalţilor funcţionari şi a funcţionarilor mijlocii, se făcea din rîndul claselor avute. Astăzi, datorită desfiinţării claselor exploatatoare recrutarea se face din rîndul claselor prietene care alcătuiesc societatea noastră socialistă.

Astăzi accesul la funcţia publică a maselor populare este o realitate în ţara noastră. Această realitate socială a administraţiei noastre de stat este legată de dezvoltarea învăţămîntului, care a deschis maselor populare posibilităţi deosebite de instruire.

În felul acesta sînt deschise largi posibilităţi de acces la funcţia publică pentru masele de oameni ai muncii.

Legătura între democratizarea învăţămîntului şi democratizarea administraţiei de stat este evidentă. Fiecare funcţie din administraţia de stat corespunde unui anumit nivel de calificare intelectuală, atestat printr-o diplomă eliberată de o şcoală. Diploma de absolvire a unei şcoli este un criteriu important pentru intrarea în administraţia de stat şi pentru promovarea în funcţiile acesteia. Nu este însă singurul criteriu, pentru că alături de aceasta există şi altele, ca de exemplu capacitatea de a rezolva problemele de serviciu, vechimea în muncă ş.a.

Pentru asigurarea unei origini sociale cu adevărat democratice administraţiei de stat, trebuie înlesnită promovarea în funcţiile administraţiei de stat a elementelor provenite din clasele de bază ale societăţii, muncitorimea şi ţărănimea. Modalitatea pentru realizarea acestui ţel o constituie creierea condiţiilor favorabile de instruire a elementelor care provin din aceste clase, în diferite şcoli care pregătesc cadre pentru administraţia de stat.

Numai în măsura în care funcţiile din administraţia de stat sînt exercitate de funcţionari care au, prin originea lor socială legătura cu poporul, numai în această măsură administraţia de stat răspunde exigenţelor societăţii. În această privinţă este necesar studiul de ansamblu asupra situaţiei sociale a funcţionarilor din administraţia noastră de stat şi a penetrării în instituţiile de învăţămînt superior a fiilor de muncitori şi ţărani, în vederea pregătirii lor pentru ocuparea funcţiilor superioare din administraţia de stat.

Desigur, din cele arătate mai sus nu trebuie trasă concluzia recrutării exclusive a funcţionarilor administraţiei de

stat numai din rîndul acestor clase. Este vorba numai de necesitatea asigurării unei juste proporţii în originea socială a administraţiei noastre.

§ 3. Originea geografică a funcţionarilor administraţiei de stat

Prin natura sa administraţia de stat este legată de realizarea politicii statului. Deaceea este firesc ca organele de vîrf ale administraţiei de stat să se găsească acolo unde se situiază şi centrul politic al ţării, capitala. Aci se află cele mai multe dintre instituţiile centrale ale administraţiei de stat. Deaceea mare parte dintre funcţionarii administraţiei de stat, şi mai ales funcţionarii superiori ai acesteia se găsesc în capitala ţării.

Desigur că sînt şi multe organe ale administraţiei de stat situate în teritoriu, ca organe exterioare ale organelor centrale, sau ca organe locale ale administraţiei de stat. Cît priveşte amplasarea geografică a administraţiei de stat, aceasta este o problemă de structură, care a fost cercetată în alt capitol al cursului. În acest loc ne interesează oamenii administraţiei de stat, sub aspectul recrutării lor din punct de vedere geografic. În această privinţă este necesar să se întreprindă cercetări aprofundate pentru a se vedea dacă nu cumva anumite regiuni ale ţării ocupă un loc privilegiat în ceea ce priveşte recrutarea unor categorii de funcţionari ai administraţiei de stat. Asemenea studii ar fi folositoare în vederea asigurării unei participări echilibrate a tuturor regiunilor ţării la formarea diferitelor corpuri de funcţionari ai administraţiei de stat.

În legătură cu originea geografică a funcţionarilor din administraţia noastră centrală este uşor de constatat că marea lor majoritate provin din zone geografice din afara capitalei.

Problema care trebuie să fie cercetată este aceia a regiunilor care furnizează cei mai mulţi funcţionari. Este necesar ca, pe cît este posibil toate regiunile ţării să participe la formaţiunea funcţionarilor administraţiei centrale. În acelaşi fel, dar la proporţiile respective se pune problema şi pentru administraţia locală. Nu trebuie pierdută din vedere împrejurarea că situarea în capitală, sau în centrele mari cultural-administra-

tive ale țării, favorizează penetrarea în școlile care pregătesc funcționari pentru administrația de stat, a localnicilor, în detrimentul regiunilor mai îndepărtate de centru. Evient acest aspect afectează reprezentarea socială a administrației de stat și trebuie luate măsurile necesare pentru a se asigura o justă reprezentare a societății în cadrul corpurilor de funcționari ai administrației de stat.

Capitolul II

RECRUTAREA FUNCȚIONARILOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Secțiunea I-a

TIPURILE DE CULTURĂ A FUNCȚIONARILOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Diversitatea sarcinilor administrației de stat necesită o formațiune diferențiată a funcționarilor acesteia, noțiunea de funcționar fiind luată aci în sensul său cel mai general, adică de persoană care exercită o funcție în cadrul administrației de stat.

Într-adevăr activitatea administrației de stat, după cum s-a văzut, pe lîngă prescripții cuprinde și foarte multe și diferențiate prestațiuni. Deasemeni organizarea și conducerea diferitelor activități sociale, care intră în sarcina administrației de stat, presupune cunoașterea domeniului respectiv de activitate, anumite tehnici aplicabile în activitatea respectivă. De aceea pentru formațiunea celor care lucrează în diferitele organe ale administrației de stat este necesară o pregătire diferențiată în raport cu specificul fiecărei funcții în parte. Astfel în structurile administrației de stat lucrează ingineri, medici profesori, juriști, economiști, agronomi ș.a.

Problema care se pune este aceea de a ști dacă pentru activitatea administrativă propriu zisă, adică pentru realizarea a ceea ce am denumit faptul administrativ este necesară o pregătire specială a celor care realizează funcțiile respective, adică funcționarii administrației de stat propriu ziși.

În măsura în care se recunoaște că faptul administrativ presupune anumite particularități care-l individualizează, mai

ales atunci cînd el se realizează în cadrul administrației de stat, în aceeași măsură trebuie să se recunoască că cei chemați să-l realizeze trebuie să aibe o pregătire de așa manieră încît să le înlesnească realizarea sarcinilor administrației de stat.

Faptul administrației se realizează la niveluri diferite, după diferitele eșaloane ale administrației de stat, începînd cu guvernul și terminînd cu comitetul executiv al unui comitet executiv al unui consiliu popular. Deasemeni realizarea faptului administrativ presupune participarea la circulația și formarea fluxului informațional al deciziilor și a unor activități auxiliare.

Toate aceste aspecte introduc necesitiatea unei diferențieri în gradul de pregătire a celor care lucrează în administrația de stat, dar și a modului de pregătire. Astfel multe din funcțiile administrative propriuzise nu necesită de cît o pregătire elementară sau medie, a funcționarilor respectivi și numai destul de puține dintre acestea necesită o pregătire superioară. Apoi, după cum am mai spus-o mai înainte, multe din funcțiile administrației de stat au un pronunțat caracter politic și deci nu prezintă interes primordial formațiunea profesional administrativă a persoanei respective cît calitățile sale politice. Persoanele respective care îndeplinesc funcții în administrația de stat pot fi de cele mai variate formațiuni profesionale. Așa de exemplu miniștri și ceilalți conducători ai organelor centrale ale administrației de stat, sau președinții comitetelor executive ale consiliilor populare.

Există însă și necesitatea formării pentru administrația de stat a unor funcționari de profesie, adică a unor persoane care să facă din realizarea faptului administrativ profesia lor de bază, și aceasta este o condiție esențială a bunei funcționări a aministrației de stat.

Ce trebuie făcut pentru realizarea acestei necesități ?

§ 1. Recunoașterea caracterului profesional al serviciului pe care îl îndeplinesc respectivii funcționari

Pentru formarea unor funcționari de profesie pentru administrația de stat este nevoie de o apreciere judicioasă a muncii pe care aceștia o prestează, de recunoașterea acestei munci ca o profesie care poate să fie învățată la școală și care să poată fi atestată printr-o diplomă. Desigur că în calea acestei recunoașteri se ridică o serie de obstacole. Astfel există o oa-

recare depreciere socială a muncii funcţionarilor administrativi în raport cu alte profesii (profesori, medici, ingineri ş.a.). Această depreciere se datorează pe deoparte, comportamentului funcţionarilor administraţiei de stat care manifestă lipsă de interes faţă de public, tergiversează rezolvarea cererilor cetăţenilor, amplifică în mod birocratic procedurile administrative, ceea ce crează condiţiile unei aprecieri defavorabile muncii administrative. Pe de altă parte, deprecierea muncii administrative se datorează şi faptului că pentru această muncă nu se cerea o pregătire specială aşa cum se cere pentru alte profesii. Există în această privinţă o serie de prejudecăţi care trebuie să fie învinse. Astfel se consideră că pentru munca administrativă supunerea inferiorului faţă de superior este suficientă pentru exercitarea funcţiunii respective. Că în această muncă nu este necesară nici o pregătire specială şi că puţin talent organizatoric şi o supunere neabătută faţă de ordinele superiorului sînt de ajuns pentru un funcţionar al administraţiei de stat. Este falsă şi dănuătoare bunului mers al administraţiei o asemenea concepţie.

Faptul administrativ ce se realizează prin organele administraţiei de stat are particularităţile sale, legităţile sale care trebuie să fie cunoscute de cei care sînt chemaţi să-l realizeze şi mai ales de cei care îşi fac o profesie din această realizare.

De aceea trebuie apreciată în mod corespunzător munca funcţionarului administraţiei de stat, dar pentru acesta trebuie ca să se recunoască necesitatea unei pregătiri temeinice a funcţionarilor administraţiei de stat, să se recunoască acestei pregătiri caracterul unei calificări profesionale. O astfel de recunoaştere prin eliberarea diplomelor care să ateste calitatea pregătirii şi instituirea unor norme de drept care să prevadă că posturile respective din administraţia de stat nu pot fi ocupate decît în baza acestor diplome, ridică prestigiul funcţionarilor administraţiei de stat, şi ce este mai important, măreşte afluienţa la pregătire pentru ocuparea respectivelor posturi, ceea ce constituie un element de mare importanţă pentru asigurarea eficienţei administraţiei de stat.

Într-adevăr, cel care ştie că se pregăteşte pentru o carieră pe care o va realiza în cadrul administraţiei de stat, şi că această meserie nu o schimbă decît în condiţii excepţionale va da un randament mult mai mare decît cel care ajunge din întîmplare şi fără nici o pregătire în administraţia de stat.

În ceea ce privește gradul de instruire, modul de instruire și tipul de instruire toate acestea trebuie să fie luate în considerare după eșaloanele administrației de stat în care se exercită funcțiile respective și după specificul acestor funcții.

Astfel pentru funcțiile superioare este necesară o pregătire universitară și post universitară, iar pentru cele medii, o pregătire în cadrul liceelor de specialtate.

În ceea ce privește modul de instruire a funcționarilor administrației de stat și tipul de instruire vom observa că pregătirea funcționarilor administrației de stat este posibilă și în universități și liceie de specialitate, dar poate fi făcută pentru anumite funcții administrative în cadrul unor cursuri speciale organizate de diferitele argane ale administrației de stat pentru nevoile proprii (armată, miliție, securitate ș.a.). Formațiunea funcționarilor administrației de stat, în ceea ce privește tipul de cultură pe care aceștia trebuie să-l aibă, credem că ea trebuie să se axeze pe profilul juridico-politic. Această pentrucă administratorul este omul care execută legea, și ca s-o execute bine trebuie să o cunoască și să știe să o cunoască. Pentru acest lucru el are nevoie și de o bună pregătire ideologică-politică, pentru că legea este o măsură politică și executarea acesteia este în bună parte un act politic. Acestui profil juridico-politic trebuie să i se adauge și suficiente elemente de pregătire economico-financiară, care sînt de mare însemnătate în activitatea practică a administratorului.

§ 2. Stabilitatea în funcțiune a funcționarilor administrației de stat

Recunoașterea caracterului profesional al serviciului pe care îl realizează funcționarii administrației de stat presupune continuitatea acelorași oameni în serviciul administrației de stat, deci o stabilitate în funcțiune. Cel ce se pregătește pentru profesia de funcționar trebuie să știe că munca sa este prețuită de societate recunoscîndu-i-se stabilitatea în funcția pe care o ocupă.

Schimbarea frecventă a locului de muncă de către funcționarii administrației de stat afectează în mod serios activitatea organelor administrației de stat, de aceia trebuie asigurată stabilitatea funcționarilor administrației de stat.

Desigur problema stabilităţii în funcţie a funcţionarilor de profesie ai administraţiei de stat, nu se pune în aceeaşi termeni ca în societatea burgheză, pentru că în societatea noastră nu există şomaj şi deci locuri de muncă se găsesc pentru cei care, ocupînd o funcţie în administraţia de stat, trebuie să o părăsească, căutîndu-şi altă slujbă. Acest lucru totuşi creiază neajunsuri persoanelor respective şi aceasta îi determină să-şi aleagă profesiuni care se bucură de mai multă stabilitate.

O stabilitate de fapt a funcţionarilor administraţiei de stat există, stabilitatea juridică nu este însă realizată pentru toate categoriile de funcţionari de profesie ai administraţiei noastre de stat. Este dificil să se realizeze acest lucru în mod global datorită faptului că multe cadre au pătruns întîmplător în administraţia de stat, nu au pregătire necesară pentru realizarea funcţiilor pe care le ocupă. A institui o stabilitate în aceste condiţii înseamnă a definitiva aceste cadre în funcţiile pe care le ocupă fără a avea o pregătire necesară.

Stabilitatea juridică a funcţionarilor administraţiei de stat, implică fixarea unor criterii formale.

Acest lucru este foarte greu de realizat dacă se doreşte menţinerea cadrelor valoroase în administraţia de stat şi înlăturarea celor care nu au această calitate. Este şi mai greu de realizat acest lucru dacă se stabilesc criterii unitare pentru întreaga administraţie de stat. Soluţia cea mai bună este aceea rezolvării parţiale, pe ramuri de activitate, a stabilităţii juridice a funcţionarilor administraţiei de stat. Stabilitatea juridică nu este necesară pentru toate funcţiile din administraţia de stat, ci numai a acelora care necesită o pregătire deosebită în vederea calificării profesionale.

Stabilitatea în funcţie are neajunsul de a forma un spirit de corp excluzivist la funcţionarii administraţiei de stat, care poate degenera în spirit de castă, dacă reînoirea cu noi elemente nu se asigură.

De multe ori stabilitatea funcţionarilor administraţiei de stat în funcţiile lor poate acredita ideia superiorităţii funcţionarilor faţă de autorităţile politice, datorită faptului că durata funcţiei la funcţionarii administraţiei de stat, care au stabilitate este mai mare decît a persoanelor care îndeplinesc

funcții politice, legate, în general de o perioadă mai scurtă (durata mandatului în cazul alegerii de exemplu).

De asemeni funcționarii administrației de stat, bucurîndu-se de stabilitatea în funcția pe care o dețin, ar putea avea tendința de a face din atribuțiile funcțiilor respective, niște privilegii, considerîndu-se cetățeni de speță superioară, care trebuie să se bucure de drepturi în plus față de concetățenii lor, și cărora li-se poate tolera orice trecîndu-li-se cu vederea fapte pentru care concetățenii lor ar putea fi sancționați.

Desigur că neobservarea acestor inconveniente poate să ducă la uzurparea puterii de stat de către funcționarii administrației de stat, la supraordonarea administrației de stat față de organele puterii de stat. Acest pericol este înlăturat în bună parte prin faptul fărămițării activității administrației de stat în cadrul mai multor organe, ceea ce duce la formarea mai multor corpuri de funcționari ai administrației de stat.

§ 3. Stabilitatea în funcție și formele juridice de numire a funcționarilor administrației de stat

Stabilitatea în funcție a funcționarilor administrației de stat asigură afluxul către posturile, care beneficiază de această calitate, ceea ce constituie un mijloc important de ridicare a calității activității organelor administrației de stat. Desigur că nu toate funcțiile din organele administrației de stat necesită stabilitate. Pentru asigurarea stabilității în funcția acelor funcționari ai administrației de stat care au nevoie de o calificare superioară, normele juridice care reglementează situația respectivilor funcționari trebuie să țină seama de următoarele cerințe :

a) Competența de a numi în funcție funcționarii administrației de stat care se bucură de stabilitate, trebuie să fie dată unui organ superior celui în care își desfășoară activitatea respectivii funcționari. Cu cît este mai sus organul care numește pe funcționar, cu atît este mai mare și mai sigură stabilitatea acestuia. Asfel apare nevoia ca funcționarii superiori ai administrației de stat să fie numiți de guvern sau de Consiliul de Stat.

b) Pentru modificarea situației juridice a funcționarilor care se bucură de stabilitate să fie nevoie de acordul unor organe diferite, de stat și obștești. In felul acesta se împiedică luarea unor decizii care să nedreptățească pe funcționar, atunci cînd el și-a îndeplinit îndatoririle de serviciu, dar a nemulțumit pe șefii săi.

c) Normele juridice care reglementează stabilitatea în funcție a funcționarilor administrației de stat, trebuie să precizeze cît mai amănunțit cu putință cauzele de încetare a raportului de funcțiune.

d) Numirea în funcție să se facă pe o perioadă cît mai îndelungată. Stabilitatea este deplină atunci cînd numirea se face pe viață. Desigur că o asemenea condiție apare ca necesară numai pentru un număr foarte restrîns de funcții și atunci cînd se dorește ca prin anumite funcții din administrația de stat să se asigure un echilibru și o stabilitate în relațiile sociale.

e) Dobîndirea calității de funcționar al administrației de stat, atunci cînd este vorba de funcții cu stabilitate, să se facă prin act juridic unilateral de numire, funcționarul repectiv urmînd să i-se aplice statutul pentru corpul respectiv de funcționari ai administrației de stat. În această privință dacă nu se poate elabora un statut pentru toți funcționarii administrației de stat, și acest lucru este foarte greu în administrația noastră de stat, care este așa de diversificată, este necesară o reglementare juridică pentru diferitele corpuri de funcționari ai administrației de stat. Funcționarul acceptînd numirea sa, se supune la toate obligațiile rezultînd din statut, dar din această reglementare rezultă avantajul pentru funcționar că statutul nu i-se impune numai lui ci și administrației de stat, care trebuie să-l aplice exact, atîta vreme cît normele juridice care-l compun, rămîn în vigoare. Datorită reglementărilor juridice, funcționarul trebuie să aibă garanția că odată ce dobîndește funcția respectivă, el o poate pierde numai în condițiile prevăzute de normele juridice care-i reglementează situația în administrație. Așadar, atîta vreme cît funcționarul se comportă corect, îndeplinindu-și îndatoririle de serviciu el trebuie să aibă certitudinea, pe baza reglementării juridice, păstrării postului său.

Secţiunea II-a

MODURILE DE RECRUTARE A FUNCŢIONARILOR ADMINISTRAŢIEI DE STAT

Există mai multe procedee sau moduri de recrutare a funcţionarilor administraţiei de stat, fiecare prezentînd avantaje, dar şi neajunsuri pentru ocuparea diferitelor funcţii în administraţia de stat.

Alegerea unuia sau a altuia dintre procedeele respective depinde de specificul funcţiilor administraţiei de stat. De asemeni trebuie menţionată posibilitatea combinării unora dintre aceste procede, fapt care poate să dea rezultate pozitive în ceea ce priveşte recrutarea funcţionarilor administraţiei de stat.

Recrutarea pe baza repartizării în urma absolvirii unei şcolii medii sau superioare este o modalitate de recrutare foarte des uzitată în administraţia noastră de stat şi nu numai pentru funcţionarii administrativi propriu-zişi ci pentru toate categoriile de specialişti pe care îi cuprinde administraţia de stat. Acest mod de recrutare se fundamentează pe garanţia pe care o dă pregătirea în şcoală a respectivilor absolvenţi.

Desigur că pentru multe dintre funcţiile administraţiei de stat, şi aci avem în vedere mai ales funcţiile administrative propriuzise, simpla repartizare, pe baza absolvirii unei şcoli, nu poate fi îndestulătoare pentru o bună recrutare a funcţionarilor administraţiei de stat. Trebuie ca cei care fac recrutarea funcţionarilor administraţiei de stat şi să aibă posibilitatea să aprecieze şi alte însuşiri ale viitorului funcţionar. Aşa dar în această privinţă repartizarea trebuie făcută ţinîndu-se seama de cerinţele pentru funcţiile administraţiei de stat aşa cum apreciază administraţia de stat.

Recrutarea se mai poate face pe baza selecţionării libere. În cazul acestui procedeu organul care numeşte funcţionarii administraţiei de stat alege aşa cum crede de cuviinţă funcţionarii de care are nevoie. Bine înţeles că aprecierea se face în cadrul unor limite legale, care impun anumite condiţii (de vîrstă, studii, vechime etc.) pe care trebuie să le îndeplinească cei care vor fi numiţi în funcţie. Această metodă se poate folosi în numirea funcţionarilor care trebuie să îndeplinească funcţii de mare răspundere (de exemplu ambasadorii sau adjuncţii miniştrilor), dar ea poate folosi deopotrivă şi

pentru numirea funcţionarilor în funcţii mai mici, unde nu sînt necesare procedee de selecţie mai complicate. Dezavantajele acestui procedeu constau, mai întîi, în caracterul restrîns al persoanelor care sînt luate în considerare în vederea numirii în funcţiile respective.

Cercul acestor persoane poate să se restrîngă adesea la cele de care are cunoştinţă cel care face selecţionarea. Riscul constă în pătrunderea în funcţiile respective a unor persoane care numai întîmplător sînt cunoscute de cei care fac selecţionarea.

Apoi, în al doilea rînd, caracterul întîmplător al selecţionării, care afectează acest procedeu de recrutare, nu poate asigura respectarea unor criterii de recrutare a funcţionarilor stabilite pe scară naţională.

Procedeul recrutării funcţionarilor administraţiei de stat prin concurs prezintă multe avantaje, şi acest procedeu cunoaşte şi în administraţia noastră de stat o adoptare largă.

Într-adevăr publicitatea care face, în cazul ocupării funcţiilor prin concurs, antrenează participarea mai amplă a celor interesaţi la ocuparea funcţiilor respective, prin aceasta *lărgindu-se considerabil piaţa muncii* în domeniul funcţiilor administraţiei de stat.

Procedeul concursului îngăduie însă şi posibilitatea unui larg control al opiniei publice asupra felului în care se face ocuparea funcţiilor din administraţia de stat.

În sfîrşit, procediul concursului stimulează nu numai pe cei care vor să intre în administraţia de stat, dar şi pe cei care sînt deja în această administraţie, deoarece aceştia vor şti că dacă nu sînt suficient de bine pregătiţi, şi nu fac eforturi permanente de perfecţionare a acestei pregătiri, alţii mai buni pot să ocupe posturile prin concurs.

Desigur că nici acest procedeu nu este scutit de neajunsuri.

Astfel în multe cazuri, caracterizările care sînt cerute candidaţilor sînt de multe ori lipsite de realism. Aceste caracterizări sînt date din complezenţă sau chiar din dorinţa de a scăpa de elementele indezirabile.

Apoi procedeul concursului prezintă multe dezavantaje pentru candidaţi, care pot să se teamă că sînt demascaţi că îşi schimbă locul de muncă, ceea ce poate influenţa negativ asupra carierei acestora, în cazul în care nu reuşesc la concurs.

De asemeni aplicarea pe scară largă a procedeului concursului pentru ocuparea funcţiilor în administraţia de stat duce la turburarea bunului mers al administraţiei de stat, deoarece procedurile concursului necesită timp îndelungat şi numeroase operaţiuni administrative, ceea ce creiază o adevărată bulversare a administraţiei dacă toate funcţiile s-ar ocupa prin concurs.

Modalităţile concursului. Concursul pentru ocuparea diferitelor funcţii din administraţia de stat se poate face prin alegerea dintre candidaţii prezentaţi pe baza dosarelor pe care le înfăţişează aceştia (concurs de dosar), sau pe baza rezultatelor pe care le obţin candidaţii la diferitele probe care sînt supuşi.

Probele pot fi scrise sau orale şi trebuie să urmărească să se vadă dacă cei care candidează pot îndeplini funcţiile respective.

Pentru ocuparea prin concurs a funcţiilor din administraţia de stat este bine să se verifice cunoştinţele politico-ideologice şi nivelul de cultură generală a candidaţilor precum şi pregătirea lor în domeniul dreptului şi mai ales al dreptului administrativ şi al ştiinţei administraţiei.

Candidaţii pot fi puşi să redacteze un proiect de decizie sau un referat. Prin această probă se poate vedea priceperea candidaţilor în domeniul în care vor lucra cît şi felul în care stăpînesc limba şi cunoştiţele necesare în domeniul administraţiei de stat. La proba orală se poate porni de la proba scrisă, antrenîndu-se o conversaţie cu candidaţii în jurul deciziei sau a referatului pe care l-au avut de făcut. Este un foarte bun prilej de a se cunoaşte capacitatea şi gradul de pregătire al candidaţilor. Pentru funcţiile superioare este bine ca, în cadrul probelor orale, să se facă şi o probă de verificare a cunoaşterii unei limbi străine, de circulaţie mondială, de către candidaţi.

Capitolul III

PRINCIPIILE POLITICII DE CADRE ÎN ORGANELE ADMINISTRAŢIEI DE STAT

Generalităţi

Odată pătrunşi în administraţia de stat funcţionarii administraţiei de stat trebuie să beneficieze de creierea unor condiţii optime de luccru în colectivele în care ei lucrează şi tre-

buie să fie în mod judicios folosiţi, asigurîndu-se respectul pentru demnitatea funcţionarilor şi urmărindu-se stimularea sentimentului de răspundere a acestora pentru participarea la realizarea sarcinilor pe care le are administraţia de stat. Politica de cadre trebuie să urmeze anumite principii pentru a da cele mai bune rezultate în vederea asigurării eficienţei muncii funcţionarilor şi prin aceasta a îndeplinirii sarcinilor pe care le au organele administraţiei de stat.

Politica de cadre trebuie să aibe un caracter unitar pentru toate organele administraţiei de stat, pentru că, după cum s-a văzut, organele administraţiei de stat formează un tot unitar. Fără acest caracter unitar nu se poate asigura o politică de înoire a cadrelor şi de promovarea judicioasă a acestora.

O justă politică de cadre trebuie să se bizuie pe raţionaliteate şi pe continuitate. Într-adevăr o bună politică de cadre vom avea numai atunci cînd la baza acesteia vor sta norme fundamentale logic stabilite şi care pot fi realizate în condiţii concrete. Aceste norme trebuie să fie înţelese atît de cei care le aplică cît şi de cei cărora li-se aplică. Politica raţională de cadre cuprinde măsuri treptate de schimbare şi prefacere.

Cotiturile radicale au ca efect subminarea încrederii funcţionarilor administraţiei de stat în bazele politicii de cadre formulate anterior, de aceia în politica de cadre trebuie continuitate.

Lipsa de contiuitate duce la serioase perturbări în activitatea administraţiei de stat.

Politica de cadre în administraţia noastră de stat trebuie să fie caracterizată printr-un profund umanitarism. Desigur, politica de cadre în administraţia de stat nu poate avea în vedere prosperitatea funcţionarilor ci bunul mers al administraţiei de stat. Dar această politică nu trebuie să neglijeze interesele funcţionarilor.

Nu trebuie să se uite că şi funcţionarii desfăşoară o muncă utilă societăţii şi pentru aceste considerente, ei nu trebuie puşi în inferioritate faţă de alte categorii de cetăţenii.

Un funcţionar faţă de care se manifestă o atitudine umană lucrează cu un randament mult mai mare şi este stimulat să se poarte la rîndul său, în acelaşi mod de respect umanitar faţă de cetăţenii cu care vine în contact prin natura funcţiei sale.

În secţiunile care urmează vom examina problemele legate de repartizarea funcţionarilor în cadrul administraţiei de stat, de promovarea acestora, de stimularea şi responsabilitatea lor, iar într-un capitol special ne vom ocupa de relaţiile sociale care se stabilesc în cadrul organelor administraţiei de stat.

Secţiunea I-a

REPARTIZAREA FUNCŢIONARILOR ÎN CADRUL ADMINISTRAŢIEI DE STAT

O problemă foarte importantă a politicii de cadre, în legătură cu cariera funcţionarului, este aceea a posibilităţii trecerii lui dintr-o ramură în alta a administraţiei de stat. Problema prezintă importanţă şi pentru justa repartizare a funcţionarilor administraţiei de stat în cadrul administraţiei.

În această privinţă trebuie arătat că una din componentele fundamentale ale politicii de cadre în administraţia noastră de stat este asigurarea unui transfer raţional de funcţionari în cadrul administraţiei de stat, atît dintr-o ramură în alta a administraţiei de stat, cît şi în cadrul aceleiaşi ramuri, dintr-un organ în altul.

Este normal să fie aşa deoarece toate organele administraţiei de stat formează un sistem unitar. Apoi administraţia de stat trebuie să fie egală pentru toţi cetăţenii. De aceia, nu este normal ca organele administraţiei de stat să aibă funcţionarii mai buni într-o parte a ţării, sau într-o anumită ramură de activitate şi mai puţin buni în alte părţi sau ramuri. În acest scop este necesar transferul de cadre dintr-o ramură în alta şi dintr-un organ în altul.

Absenţa unui astfel de transfer, pe de altă parte, îngustează baza de recrutare a funcţionarilor pentru administraţia de stat, ceea ce dăunează considerabil eficienţei administraţiei de stat.

Înnoirea cadrelor, prin trecerea lor dintr-o administraţie în alta, sau în cadrul aceleiaşi administraţii, dintr-un organ într-altul, prezintă mari avantaje pentru formarea unei optici juste a administraţiei faţă de sarcinile care îi revin. Venirea funcţionarilor din alte ramuri ale administraţiei, precum şi tre-

cerea lor dintr-un organ în altul, în cadrul aceleiași administrații înviorează activitatea organelor administrației de stat.

Desigur această posibilitate de transfer trebuie folosită numai în măsura necesităților și cu respectul pentru interesele legitime ale funționarului. De multe ori pentru asigurarea unei judicioase încadrări cu funcționari a unor organe ale administrației de stat siuate în zone îndepărtate, sau care sînt mai puțin dezvoltate din punct de vedere economic, social sau cultural, administrația de stat trebuie să recurgă la măsuri de stimulare a funcționarilor care lucrează în respectivele organe ale administrației de stat.

În această privință trebuie să se țină seama de influența unor factori care trebuie observați și avuți în vedere pentru o judicioasă repartizare a cadrelor în administrația de stat.

Nesiguranța cu privire la caracterul permanent al locului de muncă și absența posibilității de a fi avansat determină pe funcționar să caute să lucreze acolo unde există o cerere mai mare în calificarea respectivă, asigurîndu-și posibilitatea de a lucra în alt loc în cazul în care nu mai este posibil să mai lucreze în cadrul funcției pe care are.

Funcționarii administrației de stat care lucrează în organele situate în condițiile care au fost arătate mai sus, trebuie să facă față unor cheltuieli suplimentare pentru a asigura familiei lor condiții de viață asemănătoare colegilor lor care lucrează în organe ale administrației de stat situate în marile centre urbane, sau în capitală (așa de exemplu cheltuieli legate de instruirea copiilor, de tratament medical special ș.a.).

De asemeni trebuie să se țină seama de faptul că acești funcționari ai administrației de stat au posibilități mai reduse, decît colegii lor din marile centre urbane, de a beneficia de instituțiile culturale. În aceste condiții trebuie găsite modalitățile de compensare a funcționarilor respectivi astfel încît ei să fie atrași spre aceste locuri de muncă.

Trebuie să se mai țină seama, pentru o justă rezolvare a problemei repartizării funcționarilor în administrația de stat și de alți factori care determină atracția funcționarilor pentru ocuparea unor funcții în cadrul organelor centrale ale administrației de stat, sau în cadrul celor situate în marile centre urbane.

Astfel există o tendință de îndepărtare a funcționarilor de acele funcții care implică o răspundere directă pentru rezultatele muncii și de a ocupa funcții care să nu implice această răspundere.

Pe de altă parte atracția pentru funcțiile situate în cadrul organelor de la centru se datorește și existenței unor raporturi de muncă mai civilizate și nu prezintă acele asperități ale unei activități directe de teren. Toți acești factori trebuie să fie avuți în vedere pentru buna repartizare a funcționarilor administrației de stat. Desigur că măsurile de ordin economic și social sînt cele mai eficiente, dar nici cele bazate pe mijloacele pe care le oferă dreptul administrativ nu sînt de ignorat (ordinul de repartizare, ordinul de transfer etc.).

Secțiunea II-a

PROMOVAREA ÎN MUNCĂ A FUNCȚIONARILOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Problema promovării în muncă a funcționarilor administrației de stat prezintă două principale aspecte. În primul rînd promovarea într-o funcție superioară duce la ridicarea bunei stări a funcționarului prin creșterea salariului. În al doilea rînd, avansarea pe scara ierarhică a funcțiilor din administrația de stat dă funcționarului un grad relativ mai ridicat în autonomie. Primul aspect se manifestă mai puternic la funcțiile mai mici de la care se trece la cele cu un salariu mai mare. Cel de al doilea aspect are o mai mare importanță pentru toate funcțiile pentru că promovarea într-o funcție superioară sporește autonomia funcționarului în administrație dar îi adaugă și la prestigiul său în societate. Datorită importanței lor vom examina separat cele două aspecte.

§ 1. Salarizarea și avantajele materiale

Specificul muncii administrative face ca rezultatele acesteia să nu poată fi măsurabile astfel încît să se poată aplica sistemul de salarizare în acord. Pentru retribuirea funcționarilor administrației de stat este folosit sistemul de alarizare pe baza timpului de lucru. În cadrul acestui sistem trebuie făcute dife-

renţieri astfel încît funcţionarii să fie stimulaţi în munca pe care o desfăşoară. Astfel pentru fiecare funcţie, în raport cu situarea acesteia în ierarhia administrativă, există o salarizare, iar în cadrul aceleiaşi funcţii pot exista mai multe grupe de salarizare. Funcţionarii administraţiei de stat vor fi încadraţi în funcţiile respective în raport cu munca şi rezultatele pe care le obţin, în raport cu vechimea în serviciu ş.a., fiecare dorind, într-o măsură mai mare sau mai mică, să promoveze într-o funcţie sau grupă superioară.

Unor funcţii li-se pot atribui, pe lîngă salariul obişnuit şi o îndemnizaţie specială, cu titlu de salariu personal pentru funcţionarii care îndeplinesc aceste funcţii. Pentru a fi cu adevărat stimulative aceste salarii personale trebuie acordate în mod excepţional. Extinedea salariului personal la un număr prea mare de funcţii duce la pierderea caracterului stimulativ al acestui salariu, funcţionarii fiind încredinţaţi că oricum acest salariul li-se cuvine.

Modalităţile de îmbunătăţire a condiţiei materiale a funcţionarilor administraţiei de stat pot cuprinde diferite premii speciale precum şi sporul de salariu. Sporul de salariu este modalitatea cea mai eficientă de stimulare, sub aspectul pe care îl cercetăm a funcţionarilor administraţiei de stat.

Sporul de salariu poate fi atribuit pentru îndeplinirea unor condiţii care să aducă un aport deosebit în antrenarea funcţionarilor administraţiei de stat la îndeplinirea sarcinilor care revin acesteia.

Poate fi acordat spor de salariu funcţiilor care se realizează în condiţii deosebit de grele, punînd în pericol viaţa şi sănătatea celor care le exercită, sau unor funcţii care se exercită în zone îndepărtate de centrele urbane dezvoltate. Sporul de salariu se mai poate acorda pentru vechimea în serviciu, dacă se urmăreşte stabilitatea în cadrul aceleiaşi administraţii a funcţionarilor.

§ 2. Avansarea pe scară ierarhică

Acest aspect al avansării funcţionarilor prezintă o problematică mai complicată decît cel pe care l-am examinat mai înainte. După cum s-a arătat, perspectiva avansării în funcţie constituie un important stimulent pentru funcţionarii administraţiei de stat şi prin faptul că avansarea le aduce o creştere

a standardului de viață, dar mai ales pentru că avansarea le sporește autonomia în serviciu și le aduce și satisfacția de a se bucura de un prestigiu și o autoritate mai mare în serviciu și în societate.

În legătură cu promovarea în funcție a funcționarilor administrației de stat se pune mai întîi problema de a ști dacă pentru ocuparea funcțiilor superioare din diferitele organe ale administrației de stat trebuie asigurată promovarea funcționarilor respectivelor organe sau se poate recurge și la funcționarii din alte organe, ale aceleiași administrații asu din alte administrații.

Ridicarea funcționarilor din cadrul organului respectiv pe treptele ierahiei funcțiilor din acest organe și mai departe în cadrul ramurei respective prezintă avantaje dar și neajunsuri.

Astfel promovarea funcționarilor inferiori în funcții superioare în cadrul aceleiași administrții este o garanție a cunoașterii de către acești funcționari, a mecanismului și specificului muncii în administrația dată, ceea ce nu-i puțin lucru. De asemeni o astfel de promovare deschide o perspectivă reală în avansarea funcționarilor aflați pe trepte inferioare, ceea ce stimulează rîvna acestora de a munci cît mai bine știind că astfel vor fi apreciați și vor fi promovați în funcțiile superioare.

O astfel de soluție prezintă și dezavantaje. Astfel se restrînge sfera recrutării funcționarilor pentru funcții superioare la un cerc prea restrîns de persoane și adesea nu la cele mai competente pentru îndeplinirea funcțiilor respective.

Pe de altă parte, nu toate cunoștințele dobîndite de funcționari în activitatea lor pe treptele inferioare ale funcțiilor din respectiva administrație sînt folositoare, sau și mai mult necesare, în exercitarea funcțiilor superioare.

De asemeni dacă s-ar restrînge promovarea la această categorie de funcționari ar exista pericolul închistării corpului respectivilor de funcționari, și orice grup social închis este amenințat de pericolul degenerării. Așa stînd lucrurile este mai acceptabilă soluția porților deschise, evident folosindu-se cadrele proprii în măsura în care acestea corespund funcțiilor respective.

O asemenea soluție înlesnește innoirea treptată a cadrelor dintr-un organ în altul al aceleiași administrații sau chiar din

administrații diferite, asigurîndu-se o adevărată transfuzie de sînge proaspăt de idei noi în organele administrației de stat, pe care le aduc noile cadre. De asemeni soluția menționată este stimulativă pentru tinerii care se pregătesc pentru a lucra în administrația de stat în diferite școli. Ar fi greșit ca acești tineri să fie puși îndată ce termină școala respectivă, în funcțiile superioare și în cele de conducere. Dar tot așa de greșit ar fi dacă ei ar fi trimiși să ocupe funcțiile cele mai de jos din ierarhia administrativă și ar trebui să aștepte trecerea prin toată ierarhia pentru a ajunge la funcțiile superioare.

Acești absolvenți, îndată ce termină școlile respective, trebuie încadrați în funcțiile care să îngăduie familiarizarea lor cu munca în administrația de stat, pentru ca apoi să poată fi folosit potrivit pregătirii pe care o au și a capacității de care dispun. Prin urmare rezumînd cele arătate mai sus am putea spune că soluția optimă și aici este aplicarea principiului „omul potrivit la locul potrivit".

În legătură cu avansarea în funcțiile superioare ale administrației este bine să se țină seama, pentru o rațională politică de cadre, și de vîrsta celor care ocupă diferitele funcții în administrația de stat. Aceasta în primul rînd pentru asigurarea continuității în activitatea organelor administrației de stat, prin formarea și succesiunea generațiilor de funcționari. Dar problema vîrstei funcționarilor, potrivit cercetărilor în domeniul psihologiei sociale, interesează și sub aspectul exercitării diferitelor funcții în administrația de stat.

Astfel s-a constat că funcționarii pînă la 45 de ani iau decizii cu mare repeziciune, pe baza primelor impresii. Cei între 45 și 60 de ani au o judecată mai ponderată, apreciază multilateral situațiile în care trebuie să decidă, deci sînt mai puțin impresionabili din punct de vedere psihologic.

Ținînd seama de aceste constatări este bine ca în organele administrației de stat să existe cadre de vîrste diferite pentru asigurarea eficienței acțiunii administrației de stat.

§ 3. Cum trebuie făcută avansarea

Problema care se pune este aceea de a ști dacă avansarea funcționarilor administrației trebuie să se facă automat, după trecerea unei perioade de timp, sau ea trebuie să fie condiționată de îndeplinirea anumitor criterii.

Dacă s-ar proceda la o avansare automată, efectul stimulativ al avansării nu ar mai exista, pentru că funcționarul știe că indiferent cum lucrează, după o anumită periodă de timp el va fi totuși avansat.

Dar în cazul condiționării avansării de îndeplinirea anumitor criterii problema nu este ușor de rezolvat, pentru că este foarte greu să se găsească criteriile care să asigure obiectivitatea avansării. Chiar atunci cînd sînt stabilite criterii juste de apreciere a funcționarilor în vederea avansării există totuși riscul unor promovări nemeritate. Asfel unii funcționari vor încerca să-și înlăture concurenții folosind orice mijloc, iar aprecierea muncii funcționarilor poate fi ușor afectată de o doză mai mare sau mai mică de subiectivism, din partea șefilor.

Pentru înlăturarea acestor dezavantaje este necesar să se respecte următoarele reguli :

a) Competența avansării să aparțină unui organ superior aceluia căruia aparține funcționarul care urmează a fi avansat. Această regulă obligă pe cel care face propunerea de avansare să aibă o motivare temeinică atunci cînd face propunerea.

b) Aprecierea funcționarului care urmează a fi avansat să fie făcută de un colectiv, nu de o singură persoană. Aprecierea unei singure persoane greu poate fi lipsită de subiectivism, de aceea este bine ca mai multe persoane să facă aprecierea.

c) Trebuie stabilite anumite condiții pe care în mod necesar să le îndeplinească funcționarii respectivi pentru a putea să fie avansați (un stagiu minim, studii, vîrstă etc.). Cunoașterea acestor condiții de către funcționari este de natură a le stimula deosebit activitatea, ceea ce constituie, un mare avantaj pentru creșterea eficienței administrației de stat.

d) Propunerile de avansare, dar mai ales hotărîrile celor care dispun avansarea trebuie supuse unui amănunțit control politic din partea organelor de partid și din partea organelor puterii de stat. Controlul trebuie efectuat și de organizația sindicală și în acest senes este bine ca să discute, dacă nu în planul adunărilor sindicale, cel puțin în organele de conducere, propunerile de avansare în funcție de conducere, ale unor organe ale administrației de stat.

Secţiunea III-a

APRECIEREA FUNCŢIONARILOR ADMINISTRAŢIEI DE STAT

Aprecierea funcţionarilor administraţiei de stat trebuie făcută nu numai în legătură cu avansarea ci şi în vederea cunoaşterii capacităţii şi a randamentului muncii sale. În acest scop este necesar să se procedeze periodic la caracterizarea funcţionarilor pentru a se putea aprecia în ce măsură ei corespund funcţiilor pe care le îndeplinesc.

Aprecierea funcţionarilor administraţiei de stat prezintă unele dificultăţi care trebuie să fie cunoscute pentru a găsi o rezolvare justă a acestei probleme, deosebit de importantă în politica de cadre. Mai întîi trebuie să se asigure un echilibru între caracterul confidenţial al caracterizării şi publicitatea acesteia. Atît interesele administraţiei cît şi acela ale funcţionarilor reclamă un anumit caracter confidenţial al caracterizărilor care se fac funcţionarilor administraţiei de stat. Administraţia de stat are nevoie ca aprecierea pe care o face funcţionarilor să rămînă la cunoştinţa unui număr restrîns de persoane, care prin natura funcţiei lor trebuie să cunoască aceste caracterizări. De asemeni funcţionarii administraţiei de stat nu sînt totdeauna interesaţi ca aprecierea care se face asupra felului în care lucrează să fie dată publicităţii.

Dar sînt şi motive care determină necesitatea publicităţii aprecierilor, atît din punctul de vedere al administraţiei de stat cît şi acela al funcţionarilor săi. Publicitatea aprecierii stimulează activitatea funcţionarilor şi prin aceasta acţiunea administraţiei nu are decît de cîştigat. Prin urmare rezolvarea problemei constă în găsirea unui echilibru just între caracterul confidenţial şi cel public al aprecierii funcţionarilor administraţiei de stat.

O a doua dificultate care se iveşte în rezolvarea problemei aprecierii funcţionarilor administraţiei de stat este aceea a divergenţelor ce se pot ivi între felul în care funcţionarul îşi apreciază munca şi felul în care această muncă este apreciată de superiorii săi ierarhici şi de beneficiarii serviciilor administraţiei de stat. De aceea trebuie cercetate şi aceste aspecte ale problemei aprecierii întrebîndu-ne cine trebuie să facă aprecierea funcţionarilor administraţiei de stat.

§ 1. Limitele caracterului public al aprecierii funcționarilor administrației de stat

Publicitatea și gradul de publicitate al aprecierii funcționarilor administrației de stat depinde în mare măsură de nivelul politic și cultural al colectivului care compune organul din care face parte funcționarul administrației de stat, precum și tradițiile care s-au format în respectivul colectiv în această privință.

Introducerea sistemului caracterizării publice în întreaga administrație, fără a se ține seama de factorii mai sus arătați nu face decît să prejudicieze bunului mers al administrației. De aceea este bine ca publicitatea aprecierii să se introducă treptat în diferite organe ale administrației, ținîndu-se seama de factorii arătați mai sus.

Caracterizarea care se face funcționarului trebuie să fie cunoscută de acesta. Funcționarul trebuie să știe cum îl apreciază alții și ce gîndesc ei despre activitatea pe care o desfășoară. Aceasta îl stimulează și îl ajută să-și remedieze eventualele deficiențe.

Caracterizarea funcționarilor administrației de stat trebuie să se întemeieze pe cunoașterea profundă a realității și în cazul unor fapte imputabile funcționarului acesta trebuie să fie ascultat pentru a da lămuririle necesare.

Caracterizarea trebuie să fie cunoscută de factorii care participă într-un fel sau altul la conducerea organului din care face parte respectivul funcționar (organizația de partid, organizația sindicală, organizația de tineret ș.a.). În această privință însă trebuie păstrată discreția cuvenită atît în interesul administrație cît și funcționarului.

§ 2. Cine face aprecierea ?

Răspunsul la întrebarea cine face aprecierea depinde de scopul urmărit atunci cînd se face această apreciere.

Caracterizarea funcționarilor administrației de stat se face în primul rînd datorită îndeplinirii sarcinei de bază pe care administrația de gestiune a personalului pe care îl folosește. Ori gestiunea persnalului presupune în mod necesar cunoașterea acestuia, de aci un prim scop al caracterizării.

Dar caracterizarea urmărește și un alt scop, și anume acela de a veni în ajutorul funcționarului arătîndu-i aspectele pozitive ale muncii sale, dar și pe cele negative. Acest lucru îl stimulează pe funcționar și îl ajută să-și perfecționeze activitatea în cadrul administrației de stat.

Pornind de la stabilirea acestor scopuri pe care le urmărește caracterizarea, desigur că primul care trebuie să facă această caracterizare este șeful ierarhic al funcționarului, pentru că de problemele serviciului respectiv acesta răspunde și deci el poate și trebuie să cunoască felul în care se achită funcționarul subordonat de sarcinile pe care le are. Dar există aci un risc care nu trebuie trecut cu vederea și anume posibilitatea ca aprecierea șefului ierarhic să fie subiectivă, dezavantajîndu-l pe funcționar, sau creindu-i avantaje prin exagerarea calităților pe care acesta le are.

Pentru evitarea acestui risc este bine ca aprecierea să fie făcută de un organ colegial sau, și mai bine de o pluralitate de organe. Astfel este bine ca să se facă de către mai multe organe caracterizări, pluralitatea subiectelor care caracterizează este o garanție că fiecare dintre acestea știindu-se controlat de ceilalți va căuta să țină seama de realitate. Este bine să se facă aprecierea de către șeful ierarhic, de către organizația de partid, de organizația sindicală sau de tineret ș.a.

De asemeni, în cazul acelor funcționari care lucrează direct cu publicul unul dintre subiectele care face aprecierea trebuie să fie beneficiarul serviciului administrației respective.

Eficiența caracterizării depinde de măsura în care în aprecierea este cuprinsă realitatea. Și acest lucru nu este ușor pentru că o caracterizare nu este pur și simplu o descriere a faptelor ci o sinteză care cuprinde aprecierea multilaterală a funcționarului Greșelile sînt posibile aci chiar la persoanele animate de cele mai bune intenții, de aceea se impune un control riguros asupra exactității celor cuprinse în caracterizare.

În acele funcții în care stabilitatea funcționarilor administrației de stat este relativ mare este necesară o periodicitate a caracterizărilor. Caracterizarea în acest caz orientează munca funcționarului făcîndu-l atent la înlăturarea eventualelor deficiențe, sau confirmîndu-i justețea acțiunilor sale.

§ 3. Ce trebuie să cuprindă caracterizarea

Caracterizarea funcționarilor administrației de stat nu are menirea de a satisface niște cerințe abstracte ci trebuie să răspundă unor necesități de ordin practic și anume buna folosire a personalului administrației de stat și asigurarea eficienței acțiunii organelor administrației de stat. Pentru a răspunde acestor cerințe de ordin practic, o caracterizare trebuie să se refere la următoarele chestiuni :

a) În ce măsură funcționarul corespunde genului de muncă pe care-l face și ce perspective de dezvoltare are pentru viitor.

b) Atitudinea funcționarului față de colectivul în care lucrează și de asemeni, ce atitudine are colectivul respectiv față de funcționarul caracterizat.

c) Atitudinea funcționarului față de beneficiarii serviciului public pe care-l realizează administrația respectivă, bine înțeles în măsura în care funcționarul caracterizat desfășoară o astfel de muncă.

Metoda caracterizării. Se pot folosi două metode pentru a face caracterizarea funcționarilor. O primă metodă constă în caracterizarea diferențiată, de la caz la caz, a funcționarilor, bine înțeles referindu-se la chestiunile sus arătate. Această metodă este indicată pentru unele funcții, cum ar fi cele de conducere, care sînt puține ca număr și diferențiere în ceea ce privește conținutul lor.

Pentru caracterizarea celorlalți funcționari este indicată metoda chestionarului cu notări pe puncte la fiecare răspuns în legătură cu comportarea funcționarului, iar numărul de puncte pe care-l întrunește fiecare chestionar stă la baza caracterizării generale a funcționarului. Această metodă are avantajul de a da caracterizării unele elemente de obiectivitate, foarte bine venite la aprecierea muncii intelectuale, deoarece uneori părerile șefilor despre subalterni pot fi afectate de subiectivism. Metoda chestionarului cu notare pe puncte poate fi asociată cu metoda caracterizării diferențiate pentru fiecare funcționar luat în parte.

Datorită faptului că funcționarii administrației de stat pot trece dintr-o ramură a administrației în alta este necesar să fie instituit un sistem unitar de notare și de apreciere a funcționarilor, astfel încît caracterizarea acestora să poată folosi oricărui organ al administrației de stat în care va lucra respectivul funcționar.

§ 4. Conţinutul aprecierii

Există pericolul ca cel care face caracterizarea funcţionarului, apreciindu-i activitatea să-i atribuie trăsăturile care caracterizează propria-i activitate. Psihologii numesc acest mod de apreciere „proiectare mecanică". Efectele unei astfel de aprecieri nu sînt periculoase atunci cînd este vorba de aprecieri favorabile. Este însă periculos un astfel de mod de apreciere atunci cînd se subliniază trăsăturile negative nemeritate de funcţionarul caracterizat, dar care sînt caracteristice celui care face aprecierea. Aşa de exemplu oameni cîrcotaşi, nesociabili, nepricepuţi şi diletanţi se consideră perfecţi şi proiectează aceste trăsături, pe care ei le au, în aprecierea funcţionarilor pe care îi caracterizează. Folosind asemenea practici, cei care fac aprecierea în acest mod, găsesc vinovaţi de eşecurile pe care le au în munca lor, dînd astfel o justificare propriilor deficienţe. Pentru evitarea acestor neajunsuri care se pot ivi în activitatea de apreciere a funcţionarilor administraţiei de stat este necesară exercitarea unui control din partea organelor superioare celor care fac aprecierile, precum şi a unui control obştesc şi politic eficient.

Conţinutul corect al aprecierii depinde de acurateţea relaţiilor care există între cel care face caracterizarea şi cel caracterizat. Critica care se face funcţionarului, atunci cînd acesta este caracterizat trebuie să fie făcută cu bună credinţă. Dacă nu este făcută cu bună credinţă, critica declanşează la funcţionar reacţia de apărare împotriva observaţiilor care i se face. În acest caz critica nu-şi mai atinge scopul său de îndreptare şi perfecţionare a funcţionarului criticat.

În vederea realizării unei critici eficiente este bine să se ţină seama de următoarele reguli :

a) Înainte de a se formula observaţiile critice, trebuie să fie precizat, cît se poate de clar, obiectul criticii. De asemeni trebuie să fie clare măsurile care se impun pentru realizarea scopului criticii, şi aceste măsuri trebuie să fie adecvate personalităţii funcţionarului caracterizat.

b) Nu trebuie să se procedeze la formularea unor observaţii critice în cazul unor buni funcţionari, cu îndelungată experienţă, care au greşit, dar care sînt în stare să-şi dea singuri seama de greşelile lor şi să se îndrepte. Cînd însă nu

sînt întrunite aceste condiţii, nu trebuie să se întîrzie cu critica.

c) Observaţiile critice trebuie formulate în cadrul unei aprecieri generale a funcţionarului. Acest lucru poate să atenuieze sau, dimpotrivă, să accentuieze ascuţişul lor. În cazul unei astfel de prezentări ,tendinţa de autoapărare a celui criticat se antenuiază simţitor.

d) Critica trebuie făcută în termeni care să nu jignească persoana respectivă. Funcţionarul criticat trebuie să simtă că scopul urmărit prin critică este îndreptarea sa.

Secţiunea IV-a

RESPONSABILITATEA FUNCŢIONARILOR ADMINISTRAŢIEI DE STAT

§ 1. Obligaţiile funcţionarilor administraţiei de stat

Trei principale obligaţii revin funcţionarilor administraţiei de stat :

1. Funcţionarul administraţiei de stat trebuie să-şi consacre activitatea sa administraţiei, exercitînd efectiv atribuţiile ataşate funcţie sale, în care a fost numit şi de a nu mai ocupa altă funcţie. Abţinerea sau refuzul funcţionarului de a exercita atribuţiile funcţiei sale pot fi considerate ca o demisie implicită şi pot fi sancţionate cu excluderea din serviciul respectiv.

Trebuie subliniat că această obligaţie pe care o are funcţionarul administraţiei de stat, nu este pur şi simplu o obligaţie de muncă. Obligaţiei respective de presta serviciul i se adaugă aceea de a o face exclusiv în favoarea respectivei administraţii, funcţionarul respectiv neputînd cumula mai multe funcţii sau de a exercita şi alte profesii. Desigur trebuie exceptate îndeletnicirile literare sau ştiinţifice, dar şi acestea numai dacă se fac în afara orelor de serviciu. Aceiaşi situaţie în ceea ce priveşte activitatea obştească a funcţionarului.

2. Funcţionarul administraţiei de stat are obiigaţia de subordonare faţă de superiorul său ierarhic. Astfel funcţionarul trebuie să execute ordinele pe care i le dă superiorul său ierarhic.

În această privinţă se impun diferenţieri de la o categorie de funcţii la alta. Pentru funcţionarii militari subordo-

narea este foarte strictă, la funcționarii civili există o posibilitate de interpretare a ordinelor pe care acești funcționari sînt chemați să le execute, funcționarii avînd dreptul de a refuza executarea ordinelor manifest ilegale. Există, în sfîrșit, și funcționari care sînt scutiți de obligația de subordonare. În această situație sînt funcționarii care exercită atribuții jurisdicționale.

3. Funcționarul administrației de stat are obligația de a păstra secretul și discreția în legătură cu problemele de serviciu. De asemeni aprecierile personale ale funcționarului nu trebuie să fie motiv de prejudiciere a solicitanților serviciilor administrației de stat.

Îndeplinirea obligațiilor de mai sus, de către funcționarii admnistrației de stat se face din convingerea funcționarilor că slujesc interesul general al poporului prin activitatea lor.

Satisfacția muncii pe care o desfășoară este motivația acțiunii lor în îndeplinirea obligațiilor de serficiu. Stimularea funcționarilor administrației de stat, evidențierea lor contribuie la formarea motivației de care vorbeam mai înainte. Este bine să se sublinieze cu o apreciere pozitivă, chiar în lauda îndeplinirea celor mai mărunte atribuții de către funcționarii administrației de stat. Aceasta stimulează deosebit pe funcționar, îi adîncește convingerta că munca lui este folositoare. Nu este recomandabilă metoda care se folosește uneori și care se bazează pe concepția că dacă nu se reproșează nimic funcționarului, administrația este mulțumită de felul în care se achită de sarcini.

§ 2. Sancționarea funcționarilor administrației de stat

Îndeplinirea obligațiilor de către funcționarii administrației de stat trebuie asigurată și prin mijloace coercitive.

Neîndeplinirea obligațiilor funcționarilor administrației de stat, atunci cînd este deosebit de gravă, trebuie să îmbrace răspunderea penală. Este vorba de interesul public în activitatea funcționarilor administrației de stat, și dacă funcționarul nu înțelege să se conformeze obligațiilor pe care le are, el trebuie sancționat cu toată severitatea. Neîndeplinirea atribuțiilor de serviciu poate îmbrăca forma răspunderii contravenționale, disciplinare, materiale și civile. În toate aceste cazuri funcționarii administrației de stat beneficiază de garanții legale împotriva unor eventuale abuzuri. Astfel normele juridice re-

glementează competenţa şi compunerea organelor care sancţionează, procedura care trebuie urmată şi căile de atac pe care le pot folosi funcţionarii în apărarea lor. La cursul de drept administrativ se examinează în detaliu această chestiune. În cadrul cursului de ştiinţă a administraţiei, pe lîngă subinierea necesităţii sancţiunii şi a formelor acesteia, trebuie să se mai abordeze şi problema publicităţii sancţiunii.

Există în această privinţă două puncte de vedere. După o primă opinie în materie de sancţionare a funcţionarilor administraţiei de stat publicitatea ar trebui înlăturată, pentru că o astfel de publicitate ar submina încrederea cetăţenilor în administraţia de stat. După altă opinie tocmai publicitatea ar da încredere cetăţeanului în administraţia de stat, aflînd că funcţionarii incorecţi au fost sancţionaţi.

Socotim că soluţia cea mai bună stă într-o dozare a celor două puncte de vedere în raport cu situaţia concretă a fiecărei abateri săvîrşite de funcţionarii administraţiei de stat. Nu toate abaterile acestor funcţionari merită să fie cunoscute de toată lumea. Gradul de publicitate poate să fie restrîns la colectivul din care face parte funcţionarul, sau la acela care compune o ramură a administraţiei de stat. Numai în cazurile deosebite publicitatea trebuie să fie generală.

Capitolul IV

RELAŢIILE SOCIALE ÎN CADRUL ORGANELOR ADMINISTRAŢIEI DE STAT

Generalităţi

Organele administraţiei de stat, privite din punct de vedere sociologic, sînt colective de oameni ai muncii între care se stabilesc o serie de relaţii sociale. O parte dintre aceste relaţii au o reglementare juridică, altele însă nu au la bază o astfel de reglementare. Astfel în fiecare organ al administraţiei de stat funcţionarii sînt supuşi unor norme juridice, care le stabilesc obligaţiile pe care le au în raport cu colegii lor de muncă, cu superiorii sau subordonaţii lor, în îndeplinirea sarcinilor de serviciu sau chiar, în relaţiile pe care le au în afara serviciului.

Există însă relații sociale în cadrul acestor colective de muncă care, după cum am mai spus, nu se întemeiază pe reglementarea juridică. Astfel relațiile de subordonare ierarhică, sau relațiile în care autoritatea superiorului, a șefului, sau a unui coleg de muncă este recunoscută pe baza încrederii și a stimei de care aceștia se bucură în cadrul colectivului. Aceste raporturi nu au un caracter formal ca cele reglementate de normele juridice. Despre relațiile sociale care au o reglementare juridică și care privesc pe funcționarii administrației de stat, ne-am ocupat în capitolul precedent. Vom cerceta acum factorii care stau la baza relațiilor sociale care nu au la bază reglementarea juridică.

Cercetarea acestor relații sociale, a factorilor care stau la baza lor și a felului cum pot fi folosite în buna conducere a organelor administrației de stat, prezintă importanță din mai multe puncte de vedere.

Astfel, mai întîi, productivitatea muncii, trebuie să se știe, depinde în mare măsură de psihologia individului în cadrul colectivității în care el lucrează. Din acest punct de vedere trebuie asigurat un climat favorabil relațiilor sociale în cadrul organelor administrației de stat.

Apoi, productivitatea muncii nu depinde numai de cuantumul salariului și în general al recompenselor materiale pe care le primesc funcționarii, ci depinde, în mare măsură, și de condițiile în care lucrează funcționarii, de raportul între muncă și odihnă, de relațiile care există în cadrul colectivului respectiv, de raporturile care există între conducerea organului și funcționarii acestui organ.

Trebuie de asemenea avută în vedere legătura strînsă care există între productivitatea muncii și conștiința socială a îndeplinirii atribuțiilor de către funcționarii administrației de stat, de rolul pe care fiecare funcționar îl are în colectivul respectiv. De bună seamă că acest lucru depinde, în mare măsură de relațiile sociale care există în cadrul organelor administrației de stat.

În paragrafele care urmează ne vom ocupa pe rînd de factorii care stau la baza relațiilor sociale care pot să existe în cadrul organelor administrației de stat, relații care, după cum s-a arătat, nu au o bază juridică, și anume de problematica muncii și odihnei funcționarilor administrației de stat și de conducerea organelor administrației de stat.

Secţiunea I-a

RELAŢIILE SOCIALE NEFORMALE ÎN CADRUL ORGANELOR ADMINISTRAŢIEI DE STAT; FACTORII CARE LE DETERMINA ŞI ROLUL PE CARE ÎL AU ÎN ÎNDEPLINIREA SARCINILOR CARE REVIN ACESTOR ORGANE

Colectivul de oameni ai muncii care formează organul administraţiei de stat se alcătuieşte pe baza unor norme juridice care sînt stabilite în afara organului respectiv. Normele juridice respective stabilesc modul de constituire a organelor administraţiei de stat, felul în care sînt numiţi funcţionarii acestor organe, îndatoririle lor de serviciu şi raporturile dintre aceşti funcţionari în cadrul serviciului, şi uneori chiar în afara serviciului.

Acestea sînt normele care determină constituirea grupului de oameni care alcătuieşte organul administraţiei de stat, grup pe care îl denumim formal, datorită tocmai acestui mod de constituire.

Legăturile dintre oamenii care alcătuiesc acest grup se pot stabili şi în baza altor factori ca de exemplu domiciliul comun, simpatiile, sau antipatiile personale, anumite interese comune, modul de a petrece timpul liber etc. Pe baza acestor factori se constituie grupuri de oameni care nu mai au caracterul formal ca cele alcătuite în baza normelor juirdice. Dezideratul îl constituie coincidenţa dintre grupul formal şi cel neformal.

Grupul neformal, sau acolo unde este vorba de un mare colectiv de muncă, grupurile neformale, pot să se constituie spontan şi adesea, dacă nu sînt folosite cele mai bune metode de conducere, aceste grupuri pot dăuna bunului mers al muncii în respectivele organe ale administraţiei de stat.

În această privinţă un rol deosebit revine organizaţiilor obşteşti care acţionează în cadrul grupului respectiv. De felul cum acţionează acestea pentru formarea fizionomiei politice a membrilor grupului depinde şi comportarea grupului neformal.

Astfel membrii grupului trebuie educaţi în sensul îndeplinirii sarcinilor organului administraţiei de stat din care fac parte membrii grupului. Trebuie folosite metode de apropiere între toţi membrii colectivului de muncă prin dezvoltarea tu-

rismului în cadrul grupului, sau prin organizarea unor manifestații sportive, ori a unor întîlniri pentru petrecerea timpului liber.

O mare importanță în formarea unor relații sociale sănătoase în cadrul organelor administrației de stat o are atitudinea conducerii acestor organe față de necesitățile funcționarilor, mai ales a acelora despre care colectivul respectiv are convingerea necesității ajutorului. În felul acesta se asigură colaborarea membrilor colectivului la îndeplinirea sarcinilor care revin organului respectiv. Acest lucru neputîndu-se dobîndi în cele mai bune condiții dacă ne întemeiem numai pe raporturile formale de subordonare.

Conducerea organelor administrației de stat trebuie să aibe o atitudine sinceră și plină de solicitudine față de problemele care frămîntă colectivul. Fără această atitudine există pericolul creierii unei sciziunii între conducere și colectiv ceea ce dăunează bunului mers al muncii în cadrul administrației de stat.

În cazul manifestărilor de neîncredere în colectiv se adîncește sciziunea în cadrul grupului, apar diferite grupuri formate din persoane „de încredere" ale conducerii respective.

Pentru creierea unor relații sociale normale în cadrul organelor administrației de stat conducerea acestor organe trebuie să aibe deasemeni o atitudine politicoasă și tolerantă față de părerile sau sugestiile subalternilor. Să nu respingă aceste propuneri sau sugestii, să nu-i jignească pe cei care le fac sau nu sînt de acord cu un anumit punct de vedere exprimat de conducere. Subalternii trebuie convinși că nu au dreptate în punctul de vedere pe care îl susțin.

Trebuie notat de asemenea că șeful organului administrației de stat nu trebuie să fie în opoziție cu întreg colectivul, sau cu marea sa majoritate. În asemenea condiții este sigur că numai relațiile formale bazate pe raporturile de subordonare nu vor fi suficiente pentru realizarea în bune condiții a sarcinilor administrației de stat.

Conducătorul organului administrației de stat este dator să informeze colectivul cu care lucrează asupra principalelor sarcini care revin organului respectiv, dacă dorește ca acest colectiv să-și însușească linia de acțiune pe care trebuie să o urmeze acest organ.

În fiecare organ al administrației de stat trebuie creeată atmosferă de încredere a funcționarilor în conducerea respectivelor organe. În acest scop conducerea organelor administrației de stat are datoria de a manifesta interes față de nevoile personale ale funcționarilor.

Dobîndirea încrederii funcționarilor în conducerea organului respectiv depinde în primul rînd de inițiativa conducerii.

Venind de la funcționari gesturile de apropiere pot fi interpretate ca o încercare de lingușire a conducerii. Acest lucru jignește demnitatea personală a funcționarilor, dar lasă și o impresie nefavorabilă asupra celorlalți membri ai colectivului.

Secțiunea II-a

PROBLEMATICA MUNCII ȘI A ODIHNEI FUNCȚIONARULUI ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Problema intensității muncii și a odihnei nu este tipică pentru organele administrației de stat, dar în cadrul științei administrației respectiva problemă trebuie cercetată deoarece prezintă mare importanță pentru buna funcționare a organelor administrației de stat.

Organizarea rațională a muncii în organele administrației de stat asigură realizarea în bune condiții a sarcinilor acestor organe.

De asemeni nu trebuie uitată influența acestei bune organizări a muncii asupra relațiilor sociale din cadrul organelor administrației de stat, relații care au, după cum am văzut, mare importanță în ridicarea productivității muncii în cadrul acestor organe.

Prelungirea timpului de lucru își are limitele sale, de aceea îndeplinirea multiplelor sarcini ale administrației de stat nu se poate realiza numai prin mărirea numărului de ore pe care trebuie să-l presteze funcționarii acestor organe, orice muncă prestată permanent duce la oboseală. Creșterea timpului de lucru nu duce totdeauna la creșterea productivității muncii.

Dimpotrivă de multe ori, reducerea timpului de lucru poate să determine o mărire a randamentului muncii funcționarilor administrației de stat. De aceea se poate spune că raportul just între consumul de energie în procesul muncii și

odihna funcţionarului administraţiei de stat determină, în ultimă instanţă rezultatele optime ale muncii acestuia.

Timpul de muncă pe care îl realizează funcţionarul trebuie să fie judicios dozat astfel încît acestuia să-i rămînă posibilitatea de a se ocupa şi de familie, de activitatea obştească şi să-şi organizeze o odihnă reconfortantă.

Lipsa unei dozări judicioase a muncii şi odihnei funcţionarului duce la oboseala excesivă a acestuia, fapt care determină în ultimă analiză slăbirea eficienţei administraţiei de stat.

Oboseala excesivă a funcţionarului poate fi determinată şi de relaţiile în care se află funcţionarul în cadrul colectivului din care face parte, dar şi de caracterul muncii pe care o prestează.

Bunele relaţii cu colegii de muncă, încrederea conducerii în funcţionarul respectiv sînt factorii care tonifică eforturile pe care le face funcţionarul în îndeplinirea sarcinilor sale.

Dimpotrivă, cearta cu colegii, neîncrederea şefului, suspiciunea şi nemulţumirea acestuia faţă de eforturile depuse de funcţionar, bine înţeles că avem în vedere funcţionarul conştiincios, determină oboseala funcţionarului şi deci scăderea randamentului muncii acestuia.

Oboseala excesivă a funcţionarului poate să fie determinată de cauze care rezidă în caracterul muncii pe care acesta o prestează. Astfel încordarea deosebită a atenţiei şi marea responsabilitate pe care o are funcţionarul în îndeplinirea sarcinilor sale pot determina oboseala excesivă a funcţionarului.

Această cauză este mai frecventă la personalul de conducere, de aceea se mai numeşte şi boala „directorială".

De asemenea munca pe care funcţionarul o prestează în raport direct cu solicitanţii serviciului poate determina oboseala excesivă a funcţionarului. De aceea se recomandă ca în astfel de cazuri să se procedeze la rotaţia funcţionarilor care îndeplinesc sarcinile de serviciu în raport direct cu solicitanţii serviciului respectiv.

Monotonia muncii poate de asemenea să ducă la oboseala funcţionarului. Aci trebuie acordată atenţia cuvenită prevenirii fenomenelor negative pe care le provoacă rutina administrativă.

Experienţa pe care o au funcţionarii administraţiei de stat joacă un mare rol în buna îndeplinire a sarcinilor pe care le

are de îndeplinit administrația de stat. Experiența funcționarilor administrației de stat ajută pe aceștia să distingă aspectele esențiale de cele nesențiale care se ivesc în munca lor. De asemeni o astfel de experiență ușurează colaborarea între diferitele organe ale administrației de stat, precum și colaborarea organelor administrației de stat cu alte organe ale statului. În sfîrșit, experiența pe care o au funcționarii administrației de stat imprimă muncii pe care aceștia o prestează, un caracter mecanizat, ceea ce accelerează, în mod neîndoios, îndeplinirea atribuțiilor pe are le au de îndeplinit funcționarii administrației de stat.

Dar aci se află și pericolul efectelor negative ale acestui element al experienței. Exagerarea lui duce la rutina administrativă care elimină gîndirea din procesul administrativ și propagă racila birocratismului în administrația de stat.

Funcționarul care lucrează pe baza rutinei este caracterizat de conservatorismul gîndirii sale. Acest funcționar va considera totdeauna ca mai bun ceea ce a fost ieri și nu va fi niciodată animat de dorința de a căuta noul și perfecțiunea în munca sa.

Un astfel de funcționar are totdeauna tendința de a clasifica fenomenele și oamenii în mod schematic „alb-negru", fără a ține seama de combinațiile complexe între diferitele însușiri ale oamenilor și fenomenelor, combinație care impune o apreciere elaborată în mod independent. Un astfel de funcționar nu are capacitatea de a formula judecăți proprii și nu poate să aibe un punct de vedere personal, ceea ce duce fără îndoială la slăbirea capacității sale de a discerne între problemele principale și cele secundare. Funcționarul rutinier nu observă decît ce este tipic pentru el, lucru cu care el s-a obișnuit.

Rutina administrativă produce efecte negative și pe planul relațiilor sociale din cadrul organelor administrației de stat. Astfel funcționarul rutinier manifestă lipsă de obiectivitate în aprecierea colegilor de muncă și nu este capabil să primească critica.

Un astfel de funcționar va fi excesiv de autoritar cu subalternii, căutînd să rezolve toate problemele serviciului exclusiv pe baza dispozițiilor pe care le dă acestora.

Pentru a se preveni efectele negative ale monotoniei muncii și ale rutinei administrative este bine să se procedeze

la o rotație a personalului în diferitele funcții ale organelor administrației de stat.

În sfîrșit o altă cauză care poate determina oboseala excesivă a funcționarului o constituie amplasarea defectuoasă a locului de muncă. Proasta amplasare a încăperii unde își desfășoară munca funcționarul, insuficiența spațiului, sgomotul și lipsa de lumină sînt factori care duc la oboseala excesivă a funcționarului, de aceea trebuie luate toate măsurile pentru asigurarea unor bune condiții de lucru pentru funcționarii administrației de stat.

Pentru asigurarea odihnei funcționarilor administrației de stat o mare importanță are modul în care este organizat repaosul acestora.

Este bine ca administrația de stat să se îngrijească nu numai de asigurarea unor bune condiții de muncă pentru funcționarii săi, dar, în același timp, să se preocupe și de buna organizare a odihnei acestora. În această privință, administrația împreună cu organizațiile obștești ale funcționarilor trebuie să se îngrijească de educarea funcționarilor în vederea unei organizări judicioase a timpului lor de odihnă și, pe cît posibil, să pună la dispoziția funcționarilor baza materială a unei astfel de organizări a timpului liber (terenuri de sport, săli de gimnastică, biblioteci, săli de spectacol etc.).

Secțiunea III-a

CONDUCĂTORUL ȘI CONSILIERII ÎN ORGANELE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Problema conducătorului sau a șefului este esențială pentru buna desfășurare a activității organelor administrației de stat. De calitățile acestuia depinde în mare măsură realizarea sarcinilor organelor administrației de stat. Un conducător inteligent, energic, perspicace, capabil de a lua hotărîri, cu spirit de inițiativă, cu o atitudine plină de înțelegere și de respect față de subalternii săi va reuși să-și asigure colaborarea tuturor membrilor care formează respectivul colectiv de muncă.

Problema calităților pe care trebuie să le aibe conducătorul unui colectiv de lucru a preocupat mult literatura de specialitate. Nu se poate susține însă că este suficient ca o persoană să îndeplinească anumite calități pentru ca această persoană să fie în orice colectiv de muncă un bun conducător.

Într-un mediu cu un nivel politic și cultural scăzut un conducător poate obține succese cu metode care în alt mediu pot fi considerate ca dure.

Calitățile personale pentru o anumită funcție depind de mediul în care urmează să fie realizată funcția respectivă. Pentru un anumit mediu puterea de convingere și solicitudinea șefului sînt suficiente pentru realizarea activității de conducere, pentru alt mediu acestea apar ca insuficiente. De aceea trebuie să fie luat în considerare mediul ambiant în care conducătorul își desfășoară activitatea, precum și sarcinile pe care le are de îndeplinit respectivul organ al administrației de stat. Prin urmare problema conducerii organelor administrației de stat trebuie rezolvată în mod diferențiat de la un organ la altul, în raport cu specificul mediului ambiant în care se realizează funcția de conducere, deci în raport cu întreaga complexitate de relații sociale care caracterizează respectivul colectiv de lucru, precum și în raport cu sarcinile care trebuie îndeplinite de acest colectiv.

Este necesar ca între conducător și subordonați să se stabilească relații corecte care să înlesnească executarea hotărîrilor luate de conducere.

Desigur hotărîrile respective au o valoare juridică, și neexecutarea lor de către subordonați poate să atragă sancțiunea.

Dar dacă executarea acestor hotărîri de către funcționari se face numai pe baza acestor considerente nu se poate spune că activitatea respectivului organ al administrației de stat este bună. Această executare are un caracter mecanic, rigid și se limitează la raporturile formale de subordonare între conducător și subalternii săi. Dezideratul este ca deciziile conducerii să fie executate de funcționarii organelor administrației de stat în primul rînd pe baza înțelegerii acestor decizii. Acest lucru se poate obține numai în măsura în care conducătorul organului respectiv se bucură de autoritatea necesară în fața subordonaților săi. Nu este vorba aci de autoritatea formală pe care i-o conferă funcția respectivă și care este precizată de normele juridice care stabilesc atribuțiile funcției respective. Această autoritate formală asigură subordonarea colectivului cu ajutorul sancțiunii care poate să intervină în cazul în care funcționarii nu execută deciziile conducerii.

Pentru asigurarea convingerii în executarea deciziilor conducerii de către funcționari este necesară o autoritate per-

sonală a celui care conduce organul administrației de stat în fața subalternilor săi.

Așa dar dacă nu se poate stabili o listă cu calitățile pe care trebuie să le aibe conducătorul unui organ al administrației de stat, se poate susține fără putință de tăgadă că în realizarea principiului omul potrivit la locul potrivit, este necesară o autoritate personală a conducătorului față de subalternii săi, atunci cînd cineva ocupă o funcție de conducere într-un organ al administrației de stat.

Dacă este necesară autoritatea personală a conducătorului pentru ca acesta să îndeplinească în mod real funcția de conducere, întrebarea care se pune este aceea de a ști care sînt elementele care determină o astfel de autoritate. Autoritatea personală a conducătorului unui organ al administrației de stat este determinată de trei factori : programul său de activitate, competența sa personală și caracterul relațiilor sale cu subalternii. Vom examina pe rînd acești factori.

§ 1. Programul de activitateal conducătorului

Programul de activitate al organelor administrației de stat nu are în totalitatea sa un caracter predeterminat. Administrația de stat, după cum s-a arătat are sarcina înfăptuirii politicii partidului și a statului în diferitele ramuri sau domenii de activitate. Cine nu înțelege acest lucru nu poate fi un adevărat conducător al unui organ al administrației de stat. Politica partiudului și a statului este formulată în diferite documente de partid și de stat. De aceea însușirea acestei politici este condiția esențială a funcției de conducere într-un organ al administrației de stat.

Directivele partidului precum și actele organelor puterii de stat sau ale guvernului nu stabilesc în amănunt tot ce trebuie să facă administrația de stat pentru înfăptuirea acestora. Așa de exemplu programul politic al partidului stabilește sarcina dezvoltării învățămîntului, dar nu arată și nici nu trebuie să arate în toate amănuntele cum să se realizeze această sarcină. Administrația de stat din domeniul respectiv are sarcina de a înfăptui programul respectiv pînă în cele mai mici detalii prin organele de care dispune de la Ministerul Educației și Învățămîntului pînă la cea din urmă școală elementară. De aceea conducătorul oricărui organ al administrației de stat, care poar-

tă răspunderea înfăptuirii programului politic în sectorul său de activitate, trebuie să-și formuleze un program de acivitate clar și cît se poate de concret în vederea realizării valorilor politice prevăzute în programul partidului. Fără un asemenea plan conducătorul nu poate avea o linie conducătoare, sau această linie dacă există se poate dovedi a fi în divergență cu cea urmărită de politica partidului și a statului.

Deciziile conducerii organelor administrației de stat au drept scop realizarea planului prin care se urmărește înfăptuirea politicii partidului și a statului. Autoritatea conducerii va fi reală în măsura în care subalternii săi vor înțelege și își vor însuși programul conducerii. În acest scop este necesar ca la alcătuirea programului de lucru al conducătorului să participe în forme variate, direct sau prin reprezentare, prin consultare sau deliberare, colectivul pe care îl conduce persoana respectivă.

§ 2. Competența personală a conducătorului

Cu cît postul de conducere se află pe o treaptă mai joasă în ierarhia organelor administrației de stat și este mai aproape de executarea materială, este necesar ca persoana care îndeplinește funcția de conducere să cunoască aspectele tehnice ale muncii pe care urmează să o conducă. La eșaloanele superioare este necesară perspectiva dezvotlării sociale și competența politică este primordială față de cea tehnică în aceste funcții. De aceea un bun funcționar nu este totdeauna și un bun ministru.

Oricare ar fi calificarea persoanei care îndeplinește funcția de conducere, această persoană trebuie să cunoască problemele de care se ocupă. Se înțelege că numai în acest fel conducătorul poate să-și alcătuiască un program propriu de acțiune și numai în acest fel își poate asigura autoritatea față de subordonați. În această privință reamintim considerațiile pe care le-am făcut atunci cînd am cercetat problema pregătirii funcționarilor administrației de stat.

În competența personală a conducătorului un loc de seamă îl ocupă capacitatea organizatorică a acestuia. Într-adevăr numai o persoană capabilă să organizeze munca curentă și de perspectivă în cadrul organului administrației de stat poate cu adevărat să îndeplinească funcția de conducere a unui astfel de organ al statului. În sfîrșit conducătorul organului adminis-

trației de stat trebuie să știe cum și cînd să adopte deciziile. Asupra acestui din urmă aspect vom avea prilejul să vorbim atunci cînd vom cerceta problema deciziei administrației.

§ 3. Caracterul relațiilor conducătorului cu subalternii săi

Adevărata autoritate a unui conducător al organelor administrației de stat există atunci cînd personalul unor astfel de organe simte nevoia conudcătorului respectiv. Fără îndeplinirea acestei condiții cel mai bn organizator nu-și poate îndeplini sarcinile de conducere a unui colectiv de muncă.

Conducătorul organului administrației de stat nu trebuie să trateze pe subalternii săi „de sus", ca pe niște oameni cu nivel mai scăzut, inferiori lui. Tratîndu-i în felul acesta se ridică o barieră între conducător și subalternii săi, fapt care frînează orice inițiativă din partea subalternilor și îi împiedică să participe cu adevărat la realizarea sarcinilor respectivului organ al administrației de stat.

Dar trebuie notat că adevărata autoritate a conducătorului nu se obține printr-o popularitate ieftină, sau dacă personalul îl consideră ca pe „unul de ai noștri" care închide ochii la abaterile săvîrșite de subordonați. Nici acel conducător nu este bun dacă face abuz de sancțiuni pentru abaterile subordonaților, autoritatea reală, în relațiile cu subalternii nu trebuie să se bazeze pe teama de sancțiune.

Conducătorul organului administrației de stat trebuie să fie animat de dorința înfăptuirii sarcinilor care revin organului pe care îl conduce, el nu trebuie însă să manifeste un exces de ambiție personală. Excesul de ambiție, setea de putere, monopolizarea distincțiilor îndepărtează pe conducător de colectivul pe care este chemat să-l conducă.

În relațiile cu subalternii conducătorul trebuie să manifeste o atitudine umanitară, să aprecieze obiectiv munca acestora, să sprijine inițiativa pe care o au în îndeplinirea sarcinilor organelor administrației de stat, să aibe o comportare cu adevărat democratică.

În raporturile conducătorului cu subordonații săi se pot distinge două tipuri de conducere, conducerea autocrată și conducerea democrată.

Conducătorul autocrat se caracterizează prin aceea că ia de unul singur hotărîri și cere ca subalternii să i se supună necondiționat, nu informează colectivul asupra planurilor sale

de viitor ci arată numai sarcină imediată care stă în fața colectivului respectiv. Conducătorul autocrat frînează sau stimulează din proprie inițiativă pe subalternii și în cea mai mare parte a timpului acest conducător stă departe de subalternii săi.

Conducătorul autocrat poate fi de mai multe feluri.

Astfel mai întîi acest conducător poate apare ca un conducător sever, conservator convins, care se teme de ziua de mîine. El este adeptul teoriei „slugii și stăpînul“ și este gata să recompenseze pe acei funcționari care își cunosc „lungul nasului“ el fiind acela care știe cel mai bine ce este „bine“ pentru funcționar.

Conducătorul autocrat se mai poate înfățișa sub forma „binevoitorului“ care se îngrijește de bunele condiții materiale ale subalternilor săi, pretinzînd ca aceștia trebuie să se mulțumească cu ce au primit, iar conducătorul se poate amesteca „spre binele funcționarului“ chiar și în treburile cele mai personale ale acestuia.

În sfîrșit conducătorul autocrat poate apare sub forma nepriceputului care vrea să fie puternic dar nu are încredere în sine. Este înclinat să promoveze pe unul mai slab decît pe unul mai bun pentru ca pe urmă să se vaite că toată lumea se ferește de răspundere.

În opoziție cu autocratul conducătorul democrat se caracterizează prin aceea că nu se teme să exercite atribuțiile ce revin conducerii și să-și asume răspunderea pentru tot ce face. Conducătorul democrat știe să dea indicații clare și motivate, este convingător și nu se dă înapoi de la muncă. Muncește atîta cît trebuie și sancționează sau stimulează pe subalternii săi numai atunci cînd are motive să o facă.

Pe cînd la conducătorul autocrat subalternii acționează numai în baza instrucțiunilor fără o informare de jos, la conducătorul democrat există un schimb de informații de la nivelul superior la cel inferior și invers, ceea ce asigură însușirea deciziilor conducerii de către subalternii ca pe propriile decizii.

§ 4. Stabilirea unui program rațional de activitate pentru conducătorul organelor administrației de stat

Autoritatea personală a conducătorului în organele administrației de stat mai depinde și de productivitatea muncii sale, sau mai degrabă a eficienței acestei munci. Felul în care muncește

și cît muncește conducătorul este un factor care stimulează sau dimpotrivă face să lîncezească activitatea subordonaților.

Productivitatea muncii în administrația de stat are un caracter deosebit. Această muncă necesită o permanentă activitate organizatorică ceea ce implică un anumit stil de muncă. O astfel de muncă poate fi ușurată prin dozarea rațională a muncii și odihnei.

Conducătorul nu trebuie să se ocupe de problemele de amănunt întîmplătoare, sau cu caracter tehnic, ci trebuie să rezolve numai problemele de ansamblu și de concepție. Organizarea rațională a muncii conducătorului înseamnă în primul rînd ca acesta să aibe o ideie clară despre principalele probleme ale organului pe care îl conduce.

Preocuparea conducătorului de toate problemele administrației respective îl obosește și un astfel de conducător surmenat este arțăgos și determină surescitarea în raporturile sale cu subalternii. Conducătorul trebuie să rezolve numai acele probleme importante pe care nu le poate încredința subalternilor săi.

Aceasta îi asigură conducerea într-o stare calmă, echilibrată.

În practică însă se întîmplă adesea ca șefii organelor administrației de stat să concentreze toate problemele acestor organe, ceea ce duce la tărăgănarea rezolvării acestora și la surmenajul respectivilor conducători. Astfel de conducători iau hotărîri pripite și caută să creeze aparența că ei rezolvă totul și că prin aceasta sînt de neînlocuit.

Un bun conducător nu trebuie apreciat după numărul orelor de muncă pe care le realizează și după gradul de oboseală pe care îl atinge în urma acestei prestări a muncii, ci după rezultatele muncii sale.

Supraaglomerarea cu sarcini a conducătorilor organelor administrației de stat mai are și un alt efect negativ. Printr-o astfel de practică ceilalți funcționari ai organului administrației de stat respective sînt îndepărtați de la activitatea mai importantă a organului ceea ce determină slăbirea, dacă nu anihilarea spiritului de inițiativă la acești funcționari. Conducătorul în astfel de cazuri ia hotărîri pe baza unor informații superficiale și fără antrenarea colectivului în pregătirea și adoptarea deciziilor.

Este bine, în vederea degrevării conducătorului de prea multe sarcini, să fie numit un adjunct al acestuia, sau în cazul organelor administrației de stat cu atribuții mai restrînse, conducătorii acestor organe să fie ajutați în activitatea lor de un funcționar cu grad mai înalt.

Conducătorul este bine să se ocupe cu principalele probleme care formează competența respectivului organ al administrației de stat, iar adjunctul său să coordoneze activitatea interioară a organului, sau ceea ce denumim noi administrația interioară a respectivului organ.

Conducătorii organelor administrației de stat trebuie să asigure contactul periodic și organizat cu întreg personalul și cu șefii diferitelor sectoare de activitate, atunci cînd organele administrației de stat au o asemenea structură interioară.

De asememeni conducătorii organelor administrației de stat trebuie să-și organizeze în mod riguros contactul cu publicul, respectînd cu rigurozitate orele de audiență, altfel se subminează încrederea cetățenilor în activitatea organului respectiv.

Organele administrației de stat cu o activitate mai amplă și cu personal numeros trebuie să aibe un secretariat al conducătorilor respectivelor organe pentru deservirea acestora. Secretariatul conducătorului are sarcina de a culege materialele care îl interesează pe acesta, de a pregăti din punct de vedere formal și tehnic proiectele de decizii pe care le va lua conducerea organelor respective, de a transmite aceste decizii verigilor subordonate care trebuie să le pună în executare și de a acorda ajutorul necesar conducătorului în organizarea muncii sale.

Pentru asigurarea luării unor decizii fundamentale conducătorii organelor administrației de stat trebuie să-și asigure colaborarea funcționarilor subordonați și care îndeplinesc diferite atribuții în cadrul respectivelor organe ale administrației de stat.

Asupra acestei probleme vom mai avea prilejul să discutăm cînd vom cerceta decizia administrativă și tehnica adoptării acestei decizii.

TITLUL V

DECIZIA ADMINISTRATIVĂ

Capitolul I

NATURA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Generalități

Deecizia în general este un element indispensabil al coeziunii și al duratei oricărei activități umane.

Decizia poate fi definită ca terminarea normală a deliberării într-un act voluntar. Definită astfel decizia în general cuprinde două principale elemente : înțelegerea și voința. Înainte de a cerceta aceste elemente ale deciziei se impun cîteva precizări.

Trebuie arătat mai întîi că decizia nu este numai elementul unei acțiuni ci ea însăși este o acțiune, un act uman. Așa de exemplu decizia primarului de a sancționa o contravenție, sau decizia unui comitet executiv de a impune o conduită obligatorie în localitatea unde funcționează respectivul comitet sînt acțiuni ale unor oameni.

Spre deosebire însă de executare, decizia nu implică acte materiale. Cu toate acestea decizia implică o veritabilă forță care acționează nu este numai o virtualitate. Acest lucru se poate observa deosebit de clar din consecințele violării unei decizii. Nerespectarea unei decizii luate de un organ al administrației de stat atrage după sine o suită de sancțiuni care se pot aplica celor care o nesocotesc. Așa dar decizia este un act, o acțiune umană. Care este scopul acestui act ?

In acțiunile lor oamenii se văd puși în situația de distinge scopurile pe care le urmăresc și mijloacele pe care le vor folosi pentru atingerea acestor scopuri. De remarcat este faptul că numărul și varietatea acțiunilor umane este în permanentă

creştere, dezvoltîndu-se totodată şi numărul scopurilor urmărite de om dar şi acela al mijloacelor disponibile pentru realizarea acestor scopuri. Sînt oare toate scopurile urmărite de om realizabile şi toate mijloacele utilizabile? În multe cazuri acest lucru ne este posibil. Din această cauză omul trebuie să procedeze la o alegere, să facă ceea ce se cheamă o opţiune. Alegerea aceasta este obiectul deciziei umane. A opera o alegere de scopuri şi mijoace, iată ce urmăreşte decizia umană.

Decizia trebuie însă să fie deosebită de speculaţia intelectuală deoarece atîta vreme cît stadiul analizei, al judecăţii n-a fost depăşit, atîta vreme cît alegerea posibilităţilor de acţiune n-a fost operată, nu există încă decizie. Dar nici ceea ce urmează imediat alegerii, şi care este executarea, nu este decizie.

Aşadar decizia apare ca actul, sau acţiunea omului prin care se operează alegerea între diferitele posibilităţi de acţiune.

De aceea se poate spune că cine nu are de ales nu decide, acţiunea sa fiind pur şi simplu o executare.

Alegerea care se operează în actul deciziei implică folosirea unor criterii. Criteriile respective nu sînt fixe. Ele evoluează de la o epocă la alta, de la o orînduire socială la alta, de la o clasă socială la alta, în cadrul aceleiaşi orînduiri, în funcţie de condiţiile materiale de existenţă ale oamenilor, de ideologie, de concepţiile lor şi de gîndirea lor. Ideologia dominantă într-o societate dată propagă anumite scopuri şi condamnă altele, admite sau respinge anumite mijloace. Cînd aceste concepţii urmează să se transforme în norme juridice ele orientează alegerea şi limitează posibilităţile. Astfel se fixează un anumit cadru cu un contur mai ferm sau mai flexibil în care acţionează opţiunile oamenilor.

Decizia se poate referi la cele mai variate obiecte, iar criteriile desigur trebuie să se raporteze la aceste obiecte.

Secţiunea I-a
ELEMENTELE DECIZIEI

§ 1. Înţelegerea

Înţelegerea ca elementul deciziei are ca obiect fenomenele raţionale dar şi pe cele de ordin emoţional sau psihic. Intr-adevăr a înţelege înseamnă a concepe, a judeca a raţiona.

Dar înțelegerea ca element al deciziei umane rezidă uneori și în emoții sentimente ș.a. De aceea decizia umană nu trebuie concepută în exclusivitate ca un fenomen pur rațional, ci trebuie văzută în raport cu toate facultățile umane, atît cu cele raționale cît și cu cele non raționale.

Înțelegerea ca element al deciziei trebuie concepută ca o totalitate de procedeie care pot să fie grupate în cadrul general al deliberării.

§ 2. Deliberarea și etapele sale

Deliberarea are un sens larg care cuprinde două elemente, discuția și decizia și un sens restrîns care cuprinde numai discuția. În cercetarea noastră avem în vedere acest din urmă sens al deliberării.

Esențial deliberarea cuprinde următoarele trei etape:

a) Determinarea obiectului deciziei care va fi luată.

b) Analiza pe care o face subiectul deliberării.

c) Formularea propunerilor și a măsurilor care urmează a fi luate.

a) *Determinarea obiectului deciziei care va fi luată.*

Obiectul deciziei care urmează a fi luată poate fi un scop general, sau un obiectiv care se definește ca o etapă care trebuie să conducă la scopul sau țelul final.

Selectarea unui scop final sau a unui obiectiv este dictată de diferite cauze care pot fi colective sau individuale, economice, sociale, politice.

b) *Analiza pe care o face subiectul deliberării.*

Subiectul deliberării strînge date, le ansamblează, le ierarhizează și le sistematizează. Aci intervine acțiunea subiectului care interpretează aceste date. Teoretic interpretarea ar trebui să fie obiectivă. În realitate un anumit subiectivism nu lipsește niciodată în luarea deciziilor. De aceea se poate spune că veritabilul obiect al deliberării îl constituie formarea unei opinii cu privire la acțiunea care se va întreprinde. Această opinie implică un raport între scopul urmărit și mijloacele folosite pentru atingerea lui.

c) *Formularea propunerilor și a măsurilor care urmează să fie luate.*

Sistematizarea datelor culese, raportarea lor în scopul urmărit duc la înțelegerea căii de urmat, a ceea ce trebuie făcut.

Este o operație complexă care cuprinde cunoașterea mijloacelor ce trebuie folosite precum și evaluarea șanselor de reușită a acțiunii ce urmează a fi întreprinsă.

Cu cît analiza va fi mai minuțioasă și mai obiectivă cu atît se va putea spera mai mult că viața va confirma calculul nostru, iar riscurile eșecului vor fi mai reduse. Oricare ar fi gradul de aproximație, totdeauna trebuie să fie bine cîntărite șansele de reușită ale acțiunii pe care o avem în vedere. Această apreciere constituie ultima etapă a deliberării.

Dar a delibera nu înseamnă încă a decide. Acest lucru ne arată, dacă ne referim la compoziția diferitelor organe, că poate fi diferită compoziția organului de deliberare de aceea a organului de decizie.

Așa dar participanții la deliberare pot fi grupați în două categorii. Mai întîi sînt acele persoane care participă la analiza problemei, fac propuneri de soluționare, dau diferite avize cu privire la soluționarea problemei respective, dar nu au vot deliberativ. Cu alte cuvinte participarea lor se limitează la clarificarea laturilor problemei care face obiectul deciziei dar nu participă la luarea deciziei.

A doua categorie de persoane o formează cei care participă efectiv la luarea deciziei. Prin urmare, dacă avem în vedere structura organelor care participă la elaborarea deciziei, aceste organe se diferențiază, unele participînd la analiza problemelor altele au competența de a emite deciziile.

Se pune probleme de a ști care este rațiunea participării la deliberare a persoanelor care nu au decît un vot consultativ.

Două sînt cauzele care determină această participare.

Mai întîi complexiteatea mereu crescîndă a vieții și diviziunea corespunzătoare a funcțiilor sociale fac ca cei care decid să nu poată stăpîni, în mod necesar, ansamblul datelor care se referă la diferitele probleme care trebuie să fie rezolvate în deplină cunoștință de cauză. Din această cauză pentru înțelegerea lucrurilor, pentru clarificarea lor, în vederea opțiunii pentru anumite scopuri și în vederea alegerii mijloacelor, este necesar să se recurgă la părerile tehnicienilor, adică la

părerea celor care cunosc natura lucrurilor care fac obiectul deciziei ce va fi luată. Aceasta explică necesitatea cuprinderii în structura administrației de stat a unor organisme de studii și de cercetare în diferitele domenii de activitate. De asemeni participarea în diferitele organe ale administrației de stat a specialiștilor. Aceasta este rațiunea participării acestor persoane la deliberare, și din această cauză nu se pune problema de a li-se conferi dreptul de a decide.

O a doua cauză a participării la deliberare, a unor persoane sau a unor organe, sau organizații care au numai vot consultativ rezidă în reprezentarea socială. Într-adevăr dezvoltarea democrației face necesar consimțămîntul celor interesați înainte de a se lua o decizie care se referă la aceștia. De aceea este de dorit ca totdeauna înainte de a se lua o decizie să se obțină acordul prealabil al celor interesați. Valoarea deciziei care se ia depinde de realiteatea deliberării sub aspectul participării celor interesați sau a reprezentanților acestora, de comportarea activă a acestor reprezentanți și de responsabilitatea pe care înțeleg să o aibă pentru îndeplinirea mandatului pe care l-au primit.

Desigur că participarea pe baza acestei reprezentări sociale poate să se extindă și la luarea deciziei. Tot așa și în cazul participării tehnicienilor.

Oricum ceea ce este esențial este faptul necesității unei deliberări colective. Adiministrația de stat este organic legată de realizarea intereselor oamenilor muncii, pe baza cunoașterii multilaterale a realității, a intereselor acestor mase, de aceea decizia administrativă nu poate să fie rodul unei deliberări individuale, ci trebuie să fie rezultatul deliberării colegiale.

Metodele deliberării. Metodele deliberării au ca obiect orientarea examinării problemei care face obiectul deciziei, urmărindu-se clarificarea consecințelor și reglîndu-se cursul discuțiilor.

Desigur metodele deliberării sînt multiple și se diferențiază după natura organului care deliberează, care poate să fie un organ omogen sau eterogen, după obiectul deliberărilor și după raportul în care se găsesc cei care deliberează cu cei care decid.

Există însă cîteva elemente comune oricărui deliberări.

Astfel mai întîi, terebuie să se delimiteze cîmpul de analiză, stabilidu-se normele științifice, tehnice și juridice care trebuie să fie respectate și aplicate în rezolvarea problemei care face obiectul deciziei. Pentru a se delibera eficient și în deplină cunoștință de cauză trebuie să știm să situăm problema în coordonatele sale.

Odată delimitat acest cîmp de analiză trebuie stabilită o anumită procedură după care urmează să se facă deliberarea, dacă acest lucru nu este fixat prin lege.

Un alt element comun oricărei, deliberări îl constituie metodele întrebuințate pentru strîngerea datelor științifice și a datelor concrete în cazurile de speță. În oricare domeniu s-ar proceda la luarea unei decizii este necesară strîngerea acestor date.

Orice deliberare utilizează o terminologie anumită, mai ales atunci cînd organul care deliberează, sau participanții la deliberare au o activitate cu oarecare continuitate. În această privință trebuie notată și existența chiar a unei proceduri de deliberare și a unei linii de gîndire. Elementul tactic al fiecărui deliberant este foarte important. Fiecare deliberant trebuie să vegheze la structura demonstrației sale, la alegerea argumentelor, a ordinei în care sînt prezentate și a momentului prezentării. Toate acestea au o mare importanță în convingerea celorlalți participanți și la formarea înțelegerii problemei în vederea rezolvării acestea. Mai trebuie notat în această privință că un prestigiu cîștigat printr-o îndelungată experiență are un mare rol în deliberare.

Sintetizînd acum cele spuse mai sus despre deliberare, ca modalitate de realizare a înțelegerii, putem arăta că deliberarea dintr-o porte contemplă trecutul, pentru că cercetează toate aspectele problemei, în trecutul și în prezentul său, iar din alta se îndreaptă spre viitor, căutîndu-i rezolvarea. Aci însă intervine cel de al doilea element al deciziei, voința.

§ 2. Voința

Oricare ar fi forța de păterundere a unei analiza și oricare ar fi claritatea opiniei ce se formează cu privire la scopul urmărit, sau la obiectivul urmărit și mijloacele ce trebuie folosite pentru atingerea acestora, oamenii au nevoie de o hotărîre care să determine acțiunea într-un anumit sens.

Această deterimnare este expresia unei voințe.

Voința este impulsul care determină individul să acționeze într-un anumit sens, care-l face să treacă de la dispoziția de acționa la acțiunea însăși.

Voința are ca efect eliberarea energiilor umane, psihice, morale și intelectuale, făcîndu-le disponibile într-un scop determinat, în sensul realizării scopului sau obiectivului propus. În acest fel voința apare ca un element esențial al deciziei. Atunci cînd ne referim la decizia administrativă trebuie să subliniem faptul că voința pe care o cuprinde respectiva decizie se manifestă în exercitarea puterii statului. Acest lucru înseamnă că anumiți oameni au dreptul de a decide asupra soartei altor oameni, voința lor fiind asigurată de forța de constrîngere a statului în cazul în care cei cărora se adreasează această voință nu i s-ar supune.

Întrebarea care se pune este aceea de a ști ce anume determină voința celor care decid. În această privință, în lumina celor arătate mai sus. se desprinde concluzia că voința celor care decid este determinată de înțelegere, celălat element component al deciziei, a cărei determinare am cercetat-o.

La început voința apare ca un influx, ca o infuzie, ca o energie mobilizatoare, nu ca un fenomen de analiză. Desigur că voința se poate discipilina. În felul acesta voința poate deveni metodică.

Spre deosebire de înțelegere, pe care o putem găsi și la persoane care nu iaú parte la emiterea deciziei, voința nu se află decît la nivelul celor care decid. De aci importanța acestui factor al deciziei. Fiecare decizie comportă riscul de a vedea că acțiunea întreprinsă este sortită eșecului, că nu-și atinge scopul, sau obiectivul propus. De aci responsabilitățile care apasă pe umerii celor care iau decizii, care manifestă voința cuprinsă în decizie. Responsabilitatea poate să fie politică, atunci cînd este vorba de asigura o linie de conduită. Responsabilitatea poate să fie tehnică, atunci cînd este vorba de utilizarea mijloacelor în vederea realizării unui scop, sau a unui obiectiv. Totdeauna însă responsabilitatea apasă pe umerii celui care are puterea de a impune voința sa, nu asupra celor care se limitează numai la deliberare.

Ce calități se cer voinței ?

Voința implică importante calități morale. Voința trebuie să se bazeze pe perspicacitate. Cei care sînt chemați să decidă trebuie să știe ce să ceară deliberanților. Aceștia se pot pierde în discuții fără să ajungă la vreo concluzie. De aceea cei care au voința trebuie să știe să folosească înțelegerea.

Apoi cei care decid trebuie să știe să surmonteze teama riscului care paralizează orice acțiune. În procesul deciziei se cere înainte de toate un spirit hotărît. Fără acest spirit ceea ce pare voință nu este decît o veleitate.

§ 3. Modul de fuzionare a celor două elemente ale deciziei

Înțelegerea și voința, cele două elemente ale deciziei nu se situează pe același plan. Înțelegerea face apel la judecăți pe cînd voința ține de caracter. Între cele două elemente trebuie să existe o succesiune logică. Într-o decizie bine construită deliberarea trebuie să preceadă voința. Voința ca să fie fondată trebuie să se sprijine pe înțelegere, pe judecată. Înțelegerea însăși, ca element al deciziei se justifică prin scopul urmărit. Ea apare și este cercetată în vederea unui sfîrșit, a unui scop și pentru acest lucru trebuie să se facă apel la voință.

La rîndul său voința implică un spirit hotărît, dar ea trebuie să se fundamenteze pe înțelepciunea înțelegerii. De aceea cel ce vrea să decidă în deplină cunoștință de cauză trebuie să confrunte voința sa cu rezultatul deliberării. În această fuziune acelor două elemente ale deciziei stă garanția reușitei acesteia.

Pot însă interveni împrejurări care să anihileze fuziunea firească a celor două elemente. Astfel o acțiune firească se poate izbi de impulsul celui care trebuie să decidă și nu o face, sau se poate lovi de obstacolul înțelegerii.

La orice om rezonabil există tendința de a asculta de sfatul celor care au studiat problema și cunosc toate datele acesteia.

În cazul în care trebuie să ia o decizie respectivul își fundamentează voința sa pe sfatul dat. Se pot însă ivi cazuri în care cel care decide nu vrea, sau nu ține suficient cont de rezultatele deliberării. În această privință dezacordul se poate datora unor cauze multiple. Pot exista diferite presiuni asu-

pra celui care decide, sau există un interes personal care-l oprește să dea curs rezolvării cerute de deliberare. Se poate ca cel care trebuie să decidă să nu aibe forța de caracter pentru a recurge la mijloacele propuse de deliberare, sau să fie frapat de disproporția care există între mijloacele propuse și scopul urmărit.

Dezacordul poate interveni și pe planul deliberării și poate să fie chiar imputabil acesteia. Astfel se poate întîmpla ca deliberarea să fi fost superficială sau tendențioasă. Se poate ca deliberarea să nu fi fost bine făcută astfel încît n-a reușit să convingă pe cel care decide.

Se mai poate întîmpla ca din deliberare să rezulte păreri diferite, ceea ce poate deruta pe cel care decide. De aceea nu trebuie să se tragă concluzia că în orice deliberare este neapărat necesară unanimitatea de vederi. In cadrul deliberării se pot ivi diferite opinii, terebuie ca ele să fie clar expuse și argumentate astfel încît cel care decide să poată să-și dea seama și să aleagă între soluțiile propuse.

Prin acest labirint de comportamente a celor care participă, într-un fel sau altul, la elaborarea deciziei își face loc decizia. Dialectica înțelegerii și voinței de unde ia naștere decizia se rezumă la dezbaterea interioară a celui, sau celor care au sarcina de a decide.

Secțiunea II-a

DECIZIA ȘI TIMPUL

Timpul exprimă mișcarea, schimbarea prin care prezentul devine trecut. Pentru decizie viitorul este esențialul. Decizia este o previziune care se referă la actele pe care omul le va efectua. Decizia, așa dar, este o proiectare a prezentului în viitor, sau dacă se vrea, decizia este o interpretare a trecutului și o concepție a prezetului plasată în viitor.

Decizia domină evenimentele, în sensul că este corespunzătoarea acestora, numai în măsura în care ea se supune acestor evenimente.

Sînt evenimentele respective pasagere sau durabile? A venit momentul de acționa asupra lor? Iată probleme în

legătură cu timpul pe care trebuie să le rezolve cel care ia decizia. În acest sens se poate spune despre o decizie bună, că este o decizie venită la timp.

Importanța timpului relativ la decizie se vede și în concepțiile, în mentalitatea celui care ia decizia. În acest fel se poate spune despre cineva că a luat o decizie care denotă o mentalitate învechită, o concepție înpoiată.

Factorul timp prezintă importanță în raport cu cele două elemente ale deciziei, înțelegerea și voința. Astfel timpul nu așteaptă ca oamenii să-l înțeleagă și de asemeni se poate întîmpla ca voința să intervină, cînd situațiile la care se referă decizia au fost depășite. De aceea trebuie ca cei care compun organele administrației de stat competente să ia decizii în diferite domenii de activitate, trebuie să fie oameni cu o bună pregătirea politică și profesională, oamenii care să sesizeze nevoile timpului în care trăiesc.

Privită sub aspectul punerii ei în acțiune factorul timp are de asemeni mare importanță, deoarece decalajul de timp între luarea deciziei și punerea sa în acțiune poate să atragă după sine consecințe nefaste.

Dacă pentru fiecare decizie trebuie să existe un timp potrivit, adică un moment propice în care trebuie luată decizia, deci un timp al deciziei, există totodată, pentru fiecare decizie, o anumită decizie a timpului. Intr-adevăr, fiecare decizie va fi verificată de timp în ceea ce privește juttețea acesteia. Timpul este cel care verifică justețea deciziilor. O decizie bine chibzuită și luată la timp, devine un element al unei noi decizii. În felul acesta se vădește calitatea deciziei de a fi un act uman care se inserează în înlănțuirea fenomenelor asupra cărora omul acționează și pe care, atunci cînd le cunoaște și cînd acționează la timp, le poate stăpîni, le poate determina o anumită evoluție.

Secțiunea III-a

NATURA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Trăsăturile pe care le-am cercetat mai înainte se referă la toate deciziile pe care le iau oamenii.

Decizia administrativă este o specie a deciziei luate în general și ca atare prezintă și aceasta trăsăturile genului, dar are

în același timp diferențe specifice care o caracterizează față de alte specii ale deciziei umane.

În primul rînd trebuie precizat că există două mari categorii de decizii administrative :

1. Decizii care privesc administrația internă. Aceste decizii se referă la organizarea lăuntrică a administrației de stat. Sînt decizii care se iau în legătură cu amenajarea interioară a organelor administrației de stat. Aceste decizii administrative arată mai ales cum este constituită administrația de stat.

1. Decizii care privesc administrația externă, adică decizii care înlesnesc, sau prin care se realizează acțiunea administrației în raport cu alții nu în raport cu sine însăși. Aceste decizii arată cum funcționează administrația de stat și ce sarcini are ea de înfăptuit.

Această categorie de decizii ne interesează în primul rînd pentru că cu ajutorul acestora se realizează administrația de stat ca formă fundamentală de activitate a statului socialist.

De asemeni acestor decizii li-se aplică regimul juridic specific al actelor administrative, care se studiază la dreptul administrativ.

§ 1. Obiectul deciziei administrative

Înțelegerea obiectului deciziei administrative depinde de caracterizarea acestei decizii. Într-adevăr ceea ce caracterizează decizia administrativă este folosirea puterii de stat. Se poate spune că puterea de stat este coloana vertebrală a deciziei administrative. Ca și la corpul omenesc, coloana vertebrală a vieții de stat are anumite inflexiuni, eea constituie o axă a mișcării. De aceea concepția asupra deciziei administrative trebuie să fie îndreptată spre funcționalitatea acesteia nu spre conținutul material al ei.

Într-adevăr este foarte greu să se delimiteze materiile care fac obiectul deciziei administrative. Dacă am vrea să arătăm materiile de care se ocupă administrația de stat este a face o tautologie, pentru că administrația de stat se ocupă de tot ceea ce interesează colectivitatea, pe care este chemată să o slujească.

De aceea putem spune că obiectul acțiunii adminitrative și deci obiectul deciziei administrative, constă în realizarea voinței politice a națiunii noastre socialiste, așa cum este ea de-

terminată de organele puterii de stat, pe baza rolului conducător al partidului.

Voința politică pe care trebuie să o realizeze deciziile administrative constă, în primul rînd, în formularea directivelor de partid, partidul avînd în societatea noastră, pe baza constituției, rolul de forță politică conducătoare.

În al doilea rînd, pe baza acestor directive, voința politică pe care o realizează deciziile administrative este determinată prin acțiunea organelor puterii de stat. Actele pe care le fac aceste organe ale puterii statului trebuie să fie aduse la îndeplinire de administrația de stat. Deci înfăptuirea acestor măsuri politice constituie obiectul deciziei administrative.

Ce cuprinde această voință politică pe care o realizează deciziile administrative ?

Voința politică, pe care trebuie să o realizeze deciziile administrative, constă în îmbinarea a două elemente esențiale: interesele generale ale poporului nostru și legalitatea socialistă.

Interesul general, sau interesul public pe care trebuie să-l slujească administrația de stat, prin deciziile pe care le ia, constituie un ansamblu de interese a căror apărare și promovare sînt judecate a fi o chestiune a întregei colectivități socialiste, sau a unei colectivități locale, dacă este vorba de deciziile organelor locale ale administrației de stat.

Această judecată este dedusă pe baza directivelor de partid.

Satisfacerea interesului general profită tuturor membrilor colectivității, națiunii noastre socialiste, cînd este vorba de organele centrale ale administrației de stat, sau colectivităților locale, cînd avem de a face cu organele locale ale administrației de stat.

Decizia administrativă este așa dar în ultimă analiză, mijlocul de realizare a acestui interes general.

Celălalt elemenet al voinței politice este legalitatea socialistă. In ce constă acest element ?

Decizia administrativă trebuie să realizeze interesul general, dar acest interes trebuie să fie ordonat într-un anumit fel de anumite norme juridice prestabilite. Folosirea puterii de stat se face în baza unor norme juridice, iar decizia administrativă trebuie să se înscrie într-un anumit cadru legal.

Așa dar decizia administrativă are o dublă subordonare, subordonarea față de interesul general și subordonarea față de legalitatea socialistă.

Din această caracteristică a deciziei administrative reiese că administrația de stat nu poate ea însăși să determine voința politică, aceasta fiind de competența organelor de partid și a organelor puterii de stat.

Așa cum am arătat atunci cînd am caracterizat faptul administrativ, subliniind subordonarea acestuia față de valori politice stabilite în afara administrației de stat, evidențiem acum, cînd analizăm decizia administrativă, caracterul subordonat al acesteia față de valorile politice, stabilite de organele de partid și de organele puterii de stat.

Trebuie însă precizat că acțiunea administrației și deci decizia administrativă nu se reduce la rolul de simplu executant, față de valorile politice care sînt determinate în afara organelor administrației de stat.

Aceasta mai ales atunci cînd funcționarii administrației de stat sînt persoane cu înaltă pregătire politică și profesională. Această pregătire le dă posibilitatea să înțeleagă și să desprindă nevoile vieții sociale, să sesizeze problemele care frămîntă masele populare. Înțelegînd aceste nevoi, intervenind pentru rezolvarea lor, acțiunea organelor administrației de stat capătă un sens politic. Dar aceasta nu înseamnă că organele administrației de stat se substituie organelor de partid sau organelor puterii de stat stabilind valori politice. Este deci greșit să se vadă în organele administrației de stat niște simple automate care execută hotărîrile organelor de partid și ale organelor puterii de stat, dar este tot așa de greșit să se atribuie administrației de stat un motor propriu care să determine valorile politice.

În acest caracter de înțelegere proprie a necesităților acțiunilor sale dar și în determinarea străină a acestor acțiuni rezidă caracterul specific al deciziei administrative. Înțelegerea este un fenomen intern al administrației de stat, administrația de stat dă un sens politic lucrurilor prin deciziile pe care le ia. Voința cuprinsă în deciziile administrației are un caracter exterior, deoarece este derivată din interesul general formulat de organele de partid și de organele puterii de stat. În acest sens se poate vorbi de o autonomie a deciziei administrative, dar niciodată de o independență a acesteia. Aceasta deoarece o administrație care se consideră un scop în sine comite o gravă eroare. Expresia acestui caracter al deciziei administrative îl constituie acei șefi ai administrației de stat, de exem-

plu organele locale ale administrației de stat, sau șeful guvernului, sau alți membri ai guvernului, care îndeplinesc și diferite sarcini pe linie de partid, au și calitatea de deputați în organele puterii de stat și în același timp au și calitatea de șefi ai unor organe ale administrației de stat.

Capitolul II

CONDIȚIILE DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Generalități

După cum am văzut, din cele arătate în capitolul precedent, obiectul acțiunii administrative este de a realiza voința politică așa cum este ea determinată de organele de partid și de organele puterii de stat. Decizia administrativă are în acest fel ca obiect alegerea obiectivelor și a mijloacelor acțiunii administrative.

Problema care se pune este aceea de a ști care sînt condițiile acestei alegeri.

Ca la orice decizie și la decizia administrativă trebuie să fie reunite cele două elemente, înțelegerea și voința. La decizia administrativă cele două elemente apar în dualitatea : legalitate-oportunitate.

Secțiunea I-a

LEGALITATEA ȘI OPORTUNITATEA, ELEMENTE ALE DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Legea reglementează acțiunea organelor administrației de stat, dar nu o face și nici nu trebuie acest lucru, în mod amănunțit. Prescrierea acțiunii administrative pînă la cele mai mici amănunte, ar duce la paralizarea vieții publice. Administrația de stat ar fi redusă la funcția unui automat ale cărui acțiuni sînt dinainte stabilite și care nu poate face nimic altceva decît ce cuprinde acest program prestabilit. În felul acesta administrația de stat ar fi lipsită de orice inițiativă și ar sfîrși ca orice corp sclerozat, nereușind să facă față nevoilor societății. De aceea este necesară supunerea acțiunii administrative față de lege dar, în același timp este tot așa de nece-

sar să se lase organele administrației de stat posibilitatea de a aprecia condițiile în care are loc intervenția sa. Această posibiliteate de apreciere, sau acest drept de apreciere pe care trebuie să-l aibă organele administrației de stat, în exercitarea atribuțiilor lor, nu este altceva decît o libertate de alegere care li-se dă acestor organe în îndeplinirea sarcinilor pe care le au. Această posibilitate de alegere, această libertate de apreciere este condiția unei administrații de stat realiste.

Din această caracteristică a acțiunii organelor administrației de stat, care se îndeplinește prin actele administrative, decurge caracteristica dreptului aplicabil acestora, dreptul administrativ, față de dreptul civil. Dreptul civil este mult mai riguros, în sensul reglementării mai amănunțite a liniei de urmat de către subiectele de drept. În acțiunea administrativă. supusă dreptului administrativ, libertatea de apreciere a organelor administrației de stat, nu face să fie necesară această amănunțită reglementare.

Spre deosebire de subiectele de drept civil, care acționează în scopul realizării intereselor lor, bineînțeles cu respectarea intereselor generale, organele administrației de stat, ca subiecte de drept administrativ nu acționează decît în realizarea interesului general. De aceea o astfel de acțiune a organelor administrației de stat, care se realizează prin decizia administrativă are în conținutul său legalitatea. Legalitatea acțiunii respective stă tocmai în realizarea interesului general. Administrația nu acționează decît pe baza indicațiilor date de organele de partid, partidul fiind forța politică conducătoare în societatea noastră. Administrația nu dispune de o autonomie de voință cu privire la scopurile acțiunii sale, așa cum se în cazul subiectelor de drept civil, care dispun de această autonomie.

Scopul interesului public pe care sînt chemate să-l slujească organele administrației de stat este totdeauna un element de legalitate al deciziilor acestor organe.

Mijloacele de acțiune pe care înțeleg să le folosească organele administrației de stat relevă oportunitatea deciziei administrative.

Așa dar decizia administrativă prezintă acest aspect specific prin aceea că scopul nu este al său, este un scop care relevă interesul general, interesul public, dar mijloacele sînt în bună măsură lăsate la alegerea sa.

De aceea se poate spune că scopul interesului public este totdeauna impus organelor administrației de stat, pe cînd alegerea mijloacelor este lăsată mai mult sau mai puțin pe seama acestor organe.

Din această caracteristică decurg unele consecințe relativ la decizia administrativă :

În primul rînd, din cele arătate mai înainte, se desprinde concluzia că nu se poate vorbi de adevărata decizie administrativă decît atunci cînd este vorba de operarea unei alegeri, a unei opțiuni pe care o face un organ al administrației de stat, cînd emite o astfel de decizie. Atunci cînd legea ordonă tot ce trebuie să facă organele administrației de stat și nu lasă acestor organe dreptul de a aprecia mijloacele, nu se poate vorbi de decizie administrativă. În acest din urmă caz sîntem pur și simplu în domeniul executării.

Aceste cazuri sînt însă extrem de rare în activitatea organelor administrației de stat.

În al doilea rînd, dacă este vorba de o alegere pe care o fac organele administrației de stat, atunci cînd emit decizia administrativă, această alegere nu se situează la nivelul scopului, ci privește mijloacele, instrumentele ce trebuie folosite în realizarea scopului.

În al treilea rînd, trebuie observat că amploarea alegerii, pe care o poate face administrația de stat, poate varia de la absența unei astfel de alegeri, la o largă posibilitate de alegere. Dar și în acest din urmă caz, organele administrației de stat sînt ținute să respecte legea, precum și drepturile și libertățile cetățenești.

În sfîrșit, în al patrulea rînd, datorită complexei și multilateralei intervenții și acțiuni a statului socialist în viața socială, se impune creșterea normelor care trebuie să regleze acțiunea organelor administrației de stat în luarea deciziei administrative.

De aceea documentele de partid subliniază necesitatea creșterii rolului activității de legiferare a Marei Adunări Naționale.

Importantele domenii de activitate ale administrației de stat trebuie să fie astfel reglementate prin lege, sau pe calea decrtelor cu putere de lege pe care este competent să le emită Consiliul de Stat.

Secțiunea II-a

DEOSEBIRI ÎNTRE DECIZIA ADMINISTRATIVĂ, DECIZIA MILITARĂ ȘI DECIZIA ECONOMICĂ

Pentru a putea distinge mai bine condițiile deciziei administrative este interesantă comparația între această decizie și decizia militară, precum și decizia administrativă și decizia economică.

Decizia militară și decizia economică sînt alte două tipuri de decizie. Și în cazul acestor două tipuri de decizie omul exercită o putere asupra altor oameni, ele se deosebesc însă de decizia administrativă, așa după cum vom vedea mai jos.

§ 1. Decizia administrativă și decizia militară

Decizia militară, ca dealtminteri și decizia administrativă este o decizie derivată, deoarece este luată în funcție de o orientare impusă de autoritate competentă. De decizia militară depind două bunuri supreme, apărarea vieții și pacea. Războiul nu este altceva decît continuarea politicii cu alte mijloace. Războiul nu este un simplu act politic ci și un veritabil instrument politic. De aci se desprind importante consecințe pentru condițiile în care este luată decizia militară.

În primul rînd strategia, adică decizia referitoare la operațiunile militare este subordonată direct politicii. De aceea din punct de vedere organizatoric armata este subordonată organelor politice, organelor de partid și organelor supreme ale puterii de stat, secretarul general al partidului avînd și calitatea de conducător suprem al forțelor armate ale țării.

În al doilea rînd, înter-o imagine tradițională, armata, instrumentul deciziei militare, este reprezentată ca un corp rigid și încremenit. Este foarte adevărat că orice armată are o anumită trăsătură de tradiționalism. Dar, o armată care nu reușește să se adapteze rapid la schimbarea condițiilor este iremediabil pierdută.

În al treilea rînd, războiul este o confruntare de voințe, este un act de forță pentru a constrînge pe adversar să facă pe voia noastră. Din această cauză decizia militară și cea administrativă nu sînt de aceeași natură, pentru că, natura constrîngerii diferă la una față de cealaltă, constrîngere militară fiind deosebită de constrîngerea administrativă.

În ambele cazuri însă, decizia este rezultatul înfruntării dialectice de voințe.

În al patrulea rînd războiul depinde foarte mult de domeniul șansei. Creșterea potențialului militar nu face altceva decît să mărească rolul necunoscutului. Deși se caută și în domeniul militar să se ia decizii raționale, cu toate acestea elementul rațional nu este singurul pe care se bazează decizia militară, un rol important avînd și șansa.

Comparativ cu decizia militară, decizia administrativă are un cîmp infinit mai vast, cuprinzînd un deosebit de vast și complex număr de probleme care-l privesc pe om de la nașterea sa pînă la moarte.

Ce concluzie se desprinde la capătul acestei comparații între decizia militară și decizia administrativă ?

În primul rînd se poate ușor constata că amîndouă aceste feluri de decizie sînt surbonate unei voințe politice.

Decizia administrativă nu are forța oarbă a deciziei militare. Dar cu toate acestea și decizia administrativă poate uneori reflecta o opoziție de voințe, mai mult sau mai puțin intense.

În al doilea rînd, ținîndu-se seama de variabilitățile care se produc și se întretaie în diferitele cîmpuri de acțiune ale deciziei administrative, este necesară căutarea metodelor raționale în luarea acestor decizii, reducîndu-se la maximum factorul hazard.

§ 2. Decizia administrativă și decizia economică

Decizia economică face obiect de cercetare pentru numeroase studii și monografii, vorbindu-se chiar de o știință a deciziei în domeniul economic.

Apariția economiei socialiste a făcut să iasă la iveală și mai evident defectele empirismului și pragmatismului inerente economiei capitaliste. De aceea cercetătorii din țările capitaliste caută soluțiile unei raționalizări a deciziei economice. Se caută o analiză științifică a economiei și aci calculul apare ca un deus ex machina, ca o baghetă magică care rezolvă problemele. Dificultățile pe care le creiază existența proprietății private asupra mijloacelor de producție, efectele legii cererii și a ofertei care reglează activitatea economică în țările capitaliste, diminuează foarte mult rolul factorului rațional în domeniul deciziei economice.

În domeniul economiei socialiste, datorită proprietății socialiste asupra mijloacelor de producție principale, conducerea planificată a economiei este pe deplin posibilă. În acest domeniu al economiei decizia beneficiază din plin de concursul inestimabil al calculului matematic pentru a delimita acțiunile posibile și consecințele lor. În acest domeniu au intrat în scenă cibernetica și calculatoarele electronice care au un rol din ce în ce mai mare în luarea deciziilor economice. Prin urmare pe acest teren al elementului rațional, sau al elementului calcul se profilează deosebirea esențială între decizia economică și decizia administrativă.

Secțiunea III-a

MIȘCAREA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Mișcarea deciziei administrative comportă două principale faze.

O primă fază cuprinde mișcarea deciziei înainte ca aceasta să fi fost luată, cea de a doua fază cuprinde mișcarea deciziei după ce aceasta a fost luată.

În prima fază mișcarea deciziei poate fi descompusă, la rîndul său într-o mișcare internă și una externă.

Mișcarea internă se raportează la acțiunea forțelor și persoanelor care participă la luarea deciziei. Cea externă se referă la confruntarea deciziei cu forțele exterioare procesului în care aceasta a fost luată.

Desigur această scindare nu trebuie înțeleasă în sensul izolării absolute a uneia de cealaltă. Acest lucru nu este posibil pentru că mișcarea internă a deciziei este strîns legată de mișcarea externă, așa cum sînt legate administrația internă cu administrația externă.

Distincția apare necesară în cercetarea noastră numai pentru o bună înțelegere a subiectului deciziei. De aceea ne vom ocupa numai de mișcarea internă a deciziei administrative.

§ 1. Mișcarea internă a deciziei administrative

Mișcarea internă a deciziei administrative începe prin determinarea scopului și fixarea obiectivelor.

Aceste operațiuni nu sînt statice prin însăși natura lor, ele denotă însușiri de schimbare în starea de lucruri. Schimbare față de care acțiunea administrativă trebuie să ia atitudine.

Astfel organele administrației de stat se vor adapta la noua situație creiată. Dar este posibil ca aceste organe să stea în espectativă, urmărind evoluția situației și așteptînd să vadă cum evoluiază ea. În sfîrșit organele administrației de stat observînd noua situație apreciază că aceasta nu trebuie luată în considerare și deci nu vor da importanță faptului nou.

Din acest stadiu de cînd se recunoaște existența unei probleme și necesitateea unei soluții pentru respectiva problemă care apare, se manifestă inițiativa organelor administrației de stat.

Dar pentru ca această inițiativă să fie eficace este necesar ca ea să atingă un anumit nivel al structurii administrației de stat.

Astfel obiectivele și mijloacele se fixează de guvern sau de conducerea administrației de ramură, acolo unde s-a ivit respectiva problemă. Acordul de principiu al conducerii unui organ al administrației de stat cu privire la soluționarea unei probleme depinde de studiile făcute și de discuțiile care s-au dus în cadrul respectivului organ al administrației de stat.

Dacă problema este pusă de organele politice, organele de partid, sau organele puterii de stat, acest lucru va avea ca efect declanșarea mecanismului de investigație din sînul administrației de stat. Administrația de stat după cum am văzut dispune de o serie întreagă de structuri specializate în acest scop.

Acest examen care se face trebuie să fie realizat ținîndu-se seama de ansamblul punctelor pe care decizia le poate atinge direct sau indirect.

Este foarte adevărat că nu se poate sonda totul, dar trebuie să se facă tot ce este posibil pentru a se gîndi cît mai larg.

Acesta etse secretul sintezei vieții sociale. Această complexitate este motivul pentru care se pune atîta speranță în matematică pentru rezolvarea acestor probleme.

Desigur după declanșarea investigațiilor relative la o problemă, aceste investigații pot suferi anumite ajustări în funcție de elementele noi care apar în urma acestei declanșări.

După alegerea obiectivelor și a mijloacelor se procedează la operația următoare, stabilirea priorităților.

Este foarte adevărat că mișcarea deciziei începe prin investigațiile care urmăresc să dea o fundamentare științifică

acestor decizii. Dar se întîmplă de multe ori ca să se depășească această fază a investigațiilor, să se formuleze proiecte fundamentate științific, dar ca decizia respectivă să fie amînată sau să nu se ia niciodată, pentru că trebuie să se facă loc unor obiective, considerate mai importante pentru etapa respectivă de dezvoltare. De aceia în mișcarea deciziei după faza investigațiilor urmează faza de stabilire a priorităților. Organele administrației de stat trebuie să aibă datele fundamentale ale respectivei probleme ținute la zi. Astfel se evită încetineala înțelegerii care poate paraliza acțiunea administrației sau poate să determine impulsivitatea care să precipite acțiunea organelor administrației de stat. Și într-un caz și în celălalt mișcarea deciziei este defectuoasă și defectul acestui element al deciziei administrative, înțelegerea, face ca decizia care se va lua să ducă la eșecul acțiunii administrației de stat, sau la absența totală a acestei acțiuni, care este tot așa de negativă.

§ 2. Problema timpului în mișcarea deciziei administrative

Lipsa de timp pentru a lua o decizie, sau folosirea unui timp prea îndelugat în acest scop pot anula valoarea deciziei. În astfel de cazuri se produce o uzură a voinței care se repercutează asupra dinamismului execuțării.

În ceea ce privește durata pentru care se ia o decizie, termenul poate fi mai lung sau mai scurt, ori poate să fie un termen mediu. Mișcarea deciziei va fi mai amplă dacă termenul de aplicare a acesteia este mai îndelungat, pentru că și investigațiile sînt mai complexe și mai numeroase.

În această privință are importanță și faptul dacă decizia va produce efecte imediat, sau după o anumită perioadă de timp, acest lucru avînd o influență considerabilă asupra mișcării deciziei.

Dinamica deciziei, în raport cu factorul timp, este deasemeni diferită după cum decizia este concepută în prezentul imediat sau în viitor, în acest din urmă caz sînt tipice deciziile în materie de planificare, care trebuie să se întemeieze pe un studiu îndelungat și aprofundat al domeniului în care intervine planificarea.

În sfîrșit amploarea mișcării deciziei va fi cu atît mai mare în timp, cu cît decizia respectivă are o aplicare mai generală.

Astfel deciziile cu caracter normativ pe care le iau organele administrației de stat au mișcare mai amplă de cît cele individuale.

§ 3. Nivelul deciziei

Arătam la începutul acestei secțiuni că cercetarea mișcării deciziei administrative este relevantă mai ales pentru subiectul acestei decizii. În această privință este interesant de știut care este nivelul ierarhiei administrative la care se iau deciziile administrative. Desigur avem în vedere aci mișcarea deciziei în cadrul fiecărui organ al administrației de stat, iar termenul de ierarhie este folosit pentru a desemna situația funcționarilor, în raport cu funcțiile pe care le au în cadrul organului respectiv.

Din acest punct de vedere este necesar să se distingă două aspecte ale deciziei ; pe deoparte responsabilitatea deciziei și pe de altă parte formularea deciziei.

De bună seamă responsabilitatea deciziei revine conducătorului organului respectiv. În ceea ce privește formularea deciziei, aceasta nu aparține totdeauna șefului organului administrației de stat de la care emană decizia. O cercetare a nivelului la care se situează decizia, avîndu-se în vedere acest aspect al formulării decizei, arată că formularea se găsește la un nivel mediu între conducere și cei care sînt însărcinați cu executarea deciziei. Care este explicația acestui fapt ?

Explicația se găsește în natura deciziei administrative. Decizia administrativă cuprinde mijloacele pentru realizarea unui scop politic.

Concepția asupra mijloacelor care trebuie folosite în realizarea acestui scop se situează la nivelul mijlociu al ierarhiei administrative, cei din vîrful ierarhiei nu pot avea toate cunoștințele necesare pentru a judeca respectivele mijloace și a proceda la o alegere între acestea. Cei de la baza ierarhiei nu dispun totdeauna de datele trebuitoare și nici nu au capacitatea necesară de a aprecia mijloacele care trebuie să fie puse în acțiune pentru a se atinge un anumit obiectiv, a cărui exisstență poate chiar că o ignoră.

De asemeni trebuie arătat că nivelul mijlociu în ierarhia administrativă corespunde acelor funcționari cu o amplă pregătire și cu o îndelungată experiență, fapt care conferă suficiente

garanţii pentru aprecirea mijloacelor ce trebuie folosite în vederea realizării scopului pe care trebuie să-l înfăptuiască organele administraţiei de stat, prin deciziile care le iau.

Capitolul III

PARTICIPANŢII LA DECIZIA ADMINISTRATIVA

La luarea deciziei administrative participă diferite grupe de oameni cu titluri diferite şi mijloace variate, precum şi la niveluri diferite. Vom vedea în cele ce urmează care sînt aceste grupe de participanţi la luarea deciziei administrative.

Secţiunea I-a

PARTICIPAREA FORURILOR POLITICE LA DECIZIA ADMINISTRATIVĂ

§ 1. Participarea organelor de partid la decizia administrativă

După cum s-a mai arătat în ţara noastră, potrivit constituţiei, forţa politică conducătoare este Partidul Comunist Român.

Forţa politică conducătoare a partidului se realizează şi în acest domeniu al deciziei administrative. Într-adevăr partidul acţionînd pe baza cunoaşterii legilor de dezvoltare a societăţii, acţionează în interesul general al poporului nostru.

Astfel prin directivele organelor conducătoare de partid se fixează scopurile dezvoltării societăţii noastre, directive care sînt o sursă a deciziilor administrative, deciziile administrative fiind unul din importantele mijloace de realizare a valorilor politice stabilite de organele de partid.

Desigur participarea organelor de partid la decizia administrativă nu se limitează numai la fixarea scopurilor pe care trebuie să le realizeze acest tip de decizie. Participarea organelor de partid la decizia administrativă este mai complexă şi implică aspecte care privesc iniţierea diferitelor decizii ale administraţiei de stat precum şi formele controlului în vederea realizării prin deciziile administraţiei de stat a directivelor de par-

tid, a politicii partidului. Acest lucru este firesc în condițiile în care organele administrației de stat sînt chemate să înfăptuiască prin deciziile lor politica partidului și statului.

Participarea organelor de partid la decizia administrativă este totodată o garanție a eficienței acestei decizii, a împlinirii rolului său politic și social, administrația fiind prin excelență activitatea unei societăți politic organizate.

§ 2. Participarea organelor puterii de stat la decizia administrativă

Prin definiție administrația de stat, ca activitate fundamentală a statului socialist, este subordonată exercitării puterii de stat. În această din urmă formă de activitate fundamentală a statului socialist se vădește realizarea puterii politice a poporului. Formularea valorilor politice pe care trebuie să le realizeze organele administrației de stat, prin deciziile pe care aceste organe le iau, aparține organelor reprezentative ale națiunii noastre socialiste, organele supreme ale puterii de stat, sau organelor reprezentative ale colectivităților locale, organele locale ale puterii de stat. Aceste organe, pe baza directivelor de partid, fixează, prin hotărîrile pe care le iau scopuri care trebuie să fie înfăptuite prin deciziile administrative.

Participarea organelor puterii de stat la decizia administrativă se realizează în forme care cuprind ansamblul forurilor respective, comisii de deputați, sau chiar deputații acestor organe luați la individual.

Organele puterii de stat dezbat adeseori probleme care se referă la obiectivele și mijloacele pe care trebuie să le folosească administrația de stat pentru realizarea unor valori politice stabilite de organele de partid și de organele puterii de stat.

Organele puterii de stat, pe plan național, sau pe plan local nu se limitează numai la formularea unor scopuri pe care trebuie să le atingă administrația de stat. Aceste organe cuprind diferitele comisii permanente, compuse de multe ori din specialiști în diferite probleme de resortul administrației de stat și care se ocupă de aspectul tehnic al acțiunii administrative nu numai de aspectul politic al acesteia.

Desigur că observaţiile şi consideraţiile pe care aceste comisiile le face cu privire la activitatea administraţiei de stat nu rămîn fără urmare pentru deciziile pe care le iau organele administraţiei de stat.

§ 3. Participarea miniştrilor şi a preşedinţilor comitetelor executive la decizia administrativă

Considerăm participarea miniştrilor la decizia administrativă ca o formă a participării cu caracter politic, deoarece prezenţa acestora în fruntea diferitelor departamente ale administraţiei de stat are fără îndoială caracter politic. Ministrul este în fruntea ministerului pe care îl conduce un reprezentant al puterii politice. Însăşi desemnarea sa în această calitate relevă caracterul politic al misiunii pe care o are de îndeplinit. După cum se ştie miniştrii sînt numiţi în funcţiile lor de către Marea Adunare Naţională, sau, între sesiunile acesteia, de către Consiliul de Stat. Într-o situaţie similară se află şi adjuncţii miniştrilor care au de asemeni un rol important în luarea deciziilor la nivelul organelor centrale ale administraţiei de stat. Deşi desemnarea lor în funcţie se face de Consiliul de Miniştri, calitatea politică care justifică prezenţa lor în conducerea ministerelor este evidentă. De altminteri şi guvernul (Consiliul de Miniştri) nu poate fi redus pur şi simplu la calitatea sa de organ suprem al administraţiei de stat. Acest organ are şi caracter politic.

Participarea miniştrilor şi a adjuncţilor lor la decizia administrativă nu exclude şi calitatea acestora de tehnicieni în domeniul respectiv. Aşa de exemplu ministrul sănătăţii, în domeniul medicinei, sau ministrul justiţiei, în domeniul dreptului. Ceea ce este însă relevant este calitatea sa politică. Din acest considerent am socotit pe miniştri şi adjuncţii lor printre factorii politici şi nu printre funcţionarii administraţiei de stat.

O situaţie similară au şi preşedinţii comitetelor executive ale consiliilor populare care, în acelaşi timp pot avea şi sarcina conducerii organelor de partid la nivelul unităţii teritorial administrative în care funcţionează respectivele organe locale ale administraţiei de stat. Participarea acestora la decizia administrativă este de asemeni justificată la calitatea lor politică.

Credem că într-o situaţie similară pot fi consideraţi şi ceilalţi membri ai comitetelor executive. De asemeni aceştia nu pot fi consideraţi simpli funcţionari ai administraţiei de stat. Participarea lor la decizia administrativă este legată în primul rînd de calităţile lor politice. Evident şi aci nu este exclusă tehnicitatea în anumite domenii în care se ia decizia, dar nu aceasta este primordială.

Secţiunea II-a

PARTICIPAREA FUNCŢIONARILOR ADMINISTRAŢIEI DE STAT LA DECIZIA ADMINISTRATIVĂ

Funcţionarii administraţiei de stat, dacă sînt persoane cu o bună pregătire profesională, ideologică şi politică, au un rol deosebit în participarea la decizia administrativă.

Pregătirea lor deosebită pe plan profesional, dar şi pe plan ideologic şi politic, le îngăduie formarea unei concepţii juste despre societate şi despre nevoile acesteia. Astfel de funcţionari nu mai sînt nişte simpli executanţi ai unor ordine venite de sus, ci opinia lor are un rol deosebit în alegerea scopurilor deciziilor administrative, în stabilirea obiectivelor şi a mijloacelor pentru realizarea diferitelor scopuri. Mai ales în alegerea mijloacelor, funcţionarii de carieră ai administraţiei de stat dispun de o forţă redutabilă. Cine cunoaşte mai bine ca ei instrumente cu care ei lucrează? Astfel într-un minister funcţionarii cu experienţă au rolul covîrşitor în alegerea mijloacelor pentru realizarea unor valori politice. Ba chiar pregătirea şi experienţa lor poate inspira fixarea, de către forurile politice, a unor scopuri pe care le cuprind valorile poltice. Tot aşa şi participarea unui bun secretar al unui comitet executiv de consiliu popular.

Participarea funcţionarilor administraţiei de stat la decizia administrativă are loc în diferite forme organizatorice. Astfel unii funcţionari participă ca membrii în organele deliberative care adoptă decizia. Aşa de exemplu este participarea la colegiul ministerial. Alţii au numai un vot consultativ în organele care adoptă astfel de decizii. Altora li se solicită avizul în vederea pregătirii emiterii unei decizii, sau chiar în vederea fixării unor scopuri politice.

Secțiunea III-a

PARTICIPAREA CETĂȚENILOR LA DECIZIA ADMINISTRATIVĂ

După cum am arătat mai înainte dezvoltarea democrației socialiste implică participarea celor cărora li se adresează decizia la adoptarea acesteia. Despre această participarea am mai vorbit în diferitele capitole ale cursului. De aceia nu vom repeta cele care au fost precizate. Arătăm în această parte a cursului că participarea cetățenilor se poate realiza fie în mod izolat de către diferiți cetățeni interesați, sau care cunosc domeniul în care va lua decizia, fie prin exponenții diferitelor organizații obștești ale cetățenilor.

De asemeni menționăm că participarea poate să fie spontană, dar poate să fie organizată. Poate de asemeni să fie permanentă sau ocazională.

Capitolul IV

STRUCTURA DECIZIEI ADMINISTRATIVE ȘI MIȘCAREA SA EXTERNĂ

Procedura de elaborare a deciziei administrative, fie că este normativă, fie că are caracter individual, se poate inspira din două scheme opuse, decizia juridicțională și decizia militară.

Astfel, decizia administrativă se poate concepe ca un proces de elaborare cu caracter contradictoriu în cadrul căruia cei interesați sînt chemați să-și spună punctul de vedere, să se apere și să-și formuleze eventualele doleanțe.

Dar decizia administrativă se mai poate concepe și ca rezultat al unei conferințe de stat major, unde diferite birouri au supus unui mare șef punctul lor de vedere, neavînd alt rol decît ascultarea ordinului.

Cunoscînd aceste posibilități este necesar să se cerceteze structura deciziei administrative și apoi mișcarea sa exterioară.

Secţiunea I-a

STRUCTURA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

În cariera sa completă decizia administrativă parcurge trei etape : concepţia deciziei, decizia propriu zisă şi executarea deciziei. Interesează în acest capitol, în primul rînd, concepţia deciziei, geneza sa.

Această etapă cuprinde mai întîi recunoaşterea scopului pe care îl urmăreşte decizia, apoi analiza problemei care se pune şi, în sfîrşit formularea măsurilor care se recomandă pentru atingerea scopului.

§ 1. Recunoaşterea scopului propus

Orice scop pe care îl are de realizat administraţia de stat este un scop politic, din această cauză organele administraţiei de stat sînt limitate, în deciziile pe care le iau, la adaptarea mijloacelor pe care le impune scopul propus.

Recunoaşterea unui scop poate fi înţeleasă în două feluri.

Mai întîi se poate admite că este vorba de o problemă pe care trebuie s-o rezolvăm, această problemă fiind scopul pe care îl urmărim.

În al doilea rînd, recunoaşterea scopului poate să apară prin stabilirea acestuia de o autoritate care arată că acest scop trebuie să fie atins.

Scopul pe care trebuie să-l atingă administraţia se poate prezenta într-o manieră mai generală sau mai concretă.

Aşa de exemplu, dezvoltarea învăţămîntului superior, pentru a răspunde exigenţelor, producţiei moderne, sau ameliorarea sănătăţii publice, sînt scopuri care se prezintă într-o formă generală.

Pus într-o formă generală scopul se poate prezenta adesea ca un adevăr susceptibil de a avea o largă adeziune din partea cetăţenilor, ceea ce constituie un sprijin substaţial penteru decizia administrativă care va fi luată în vederea atingerii scopului respectiv.

Scopul, după cum s-a arătat, poate să se prezinte şi într-o formă mai concretă, arătîndu-se obiectivele ce trebuie să fie realizate. Aşa de exemplu, pentru modernizarea învăţămîntului superior, în sensul mai sus arătat, se propune redu-

cerea duratei de școlarizare, sau modificarea programelor analitice. Scopul apare astfel, într-o formă concretă. Sau pentru ameliorarea sănătății publice dacă se stabilește combaterea unor maladii, sau răspîndirea în masă a normelor de higienă, sîntem în prezența unui scop concret, pe care trebuie să-l atingă administrația de stat prin deciziile pe care le va lua.

Trebuie menționat că adeseori scopul nu va fi atins decît de-alungul unei serii de obiective cu caracter concret. Este firesc să fie așa deoarece scopurile pe care și le pune societatea noastră, și pe care trebuie să le realizeze administrația de stat, avansează pe măsură ce realizările se succed. Astfel în materie de decizii administrative există o întreagă suită de obiective pe care administrația de stat trebuie să le înfăptuiască.

§ 2. Analiza problemei și propunerea măsurilor ce trebuie luate în vederea atingerii scopului

Recunoscînd scopul acțiunii sale, administrația procedează la o analiză a problemei respective, concretizînd măsurile pe care trebuie să le ia în vederea împlinirii scopului. Aceasta înseamnă fixarea unor obiective pe care trebuie să le realizeze administrația de stat. Dacă scopul se prezintă într-o formă mai mult sau mai puțin abstractă, obiectivul trebuie totdeauna să fie concret. Concretizarea realizării scopului, aceasta este sarcina organelor administrației de stat. Deliberanții au tocmai misiunea de a face propuneri de măsuri care să țină cont de toate datele, propuneri care reprezintă alegeri între diferite soluții și concepția raporturilor posibile între obiective și mijloace.

Există două feluri de a determina obictivele :

1. Recunoscîndu-se un anume scop pe care trebuie să-l atingă administrația de stat, se pot stabili de la început o serie de obiective.

Atingerea unuia dintre aceste obiective, constituie punctul de plecare pentru cel care urmează.

În acest caz este necesar să se calculeze cu aproximație șansele care există pentru realizarea obiectivelor respective, precum și neajunsurile care trebuie să fie prevenite.

2. Se poate să se stabilească un singur obiectiv, știindu-se de la început că acesta nu este decît unul dintr-o serie, dar se va lăsa să se decidă după ce acest prim obiectiv va fi fost atins.

Problema care se pune este aceea de a ști cum procedează cei care decid.

Prin procedură de alegere înțelegem metodele de investigație și analiză din datele problemei, soluția decurgînd cu rigoarea demonstrației matematice. Există la cei care decid în domeniul administrației de stat o asemenea procedură de alegere? Se poate vorbi de o sistematizare a procedurilor în acest domeniu ? Iată probleme care se pun și care trebuie cercetate.

Speranța științei administrației este de a se putea stabili astfel de proceduri și de a le sistematiza, formîndu-se „modele" de decizie, care să se exprime în formule matematice. Într-adevăr masa datelor problemelor puse administrației de stat în epoca noastră este de așa natură, încît nu poate fi rezolvată și înțeleasă fără să se recurgă la matematică, mai ales la acel domeniu al matematicii care se ocupă cu calculul probabilităților.

Dar, în același timp trebuie observat că un cadru fix și rigid, cum ar fi o astfel de formulă matematică, este greu să cuprindă profunzimea datelor animate de o rapidă schimbare a dezvoltării sociale, pentru că nimic din ceea ce este uman nu este străin administrației de stat. De aceia este foarte greu să se admită, dacă se vrea o administrație realistă, existența unor modele de decizie administrativă.

Trebuie să se mai țină de asemeni seama că decizia administrativă este funcția unui scop politic, a unei concepții politice și această funcție este foarte greu să fie sistematizată. Decizia administrativă rămîne larg dominată de evoluția relațiilor dintre clasele sociale sau dintre diferitele grupuri sociale, ceea ce face extrem de dificilă sistematizarea. Chiar acolo unde procedura alegerii este mai avansată, în domeniul economic, stadiul de sistematizare nu este încă atins.

Decizia administrativă nu se edifică pe elemente exclusiv raționale.

Această dicizie mai poate fi influențată și de elemente subiective, emoționale, care țin de sentimente, emoții ș.a.

Astfel stînd lucrurile se pune problema de a ști cum se edifică decizia administrativă, cum se structurează această decizie ?

Decizia administrativă este faptul voinței organelor administrației de stat.

Organele de partid și organele puterii de stat intervin și arată că un obiectiv este de interes general. Organele puterii de stat stabilesc competențele organelor administrației de stat, le creiază un cadru juridic pentru a pune la dispoziția administrației de stat forțele umane, materiale și financiare necesare.

Acțiunile sînt continuate de administrația de stat, dîndui-se posibilitatea de a lua decizii administrative, dar limitînd cîmpul de acțiune a acesteia. Deci decizia administrativă este voința deliberată de a acționa a administrației de stat, ceea ce implică responsabilitatea autorului unei astfel de decizii. Nu există decizie dacă nu se poate determina autorul său responsabil, deci cel a cărui voință a operat alegerea.

Ce se întîmplă însă cu deciziile organelor administrației de stat din țara noastră, care datorită aplicării principiului muncii colective sînt rodul unei voințe colegiale! Ele sînt în același timp, în numeroase cazuri, rezultatul cooperării de voință între organele administrației și cetățeni, între organele administrației de stat și masele de salariați, ca urmare a procesului de lărgire a democrației socialiste. Se poate vorbi în aceste condiții de o responsabilitate, de o voință, nu sînt acestea, prin natura lor individuale?

Între decizia colegială și exercitarea voinței nu este nimic contradictoriu. Astăzi nu se poate ca un singur om să fie ținut răspunzător pentru decizii care vor fi fondate pe o masă de elemente pe care el nu le domină și care nici o persoană oricît de capabilă ar fi nu le poate singură domina.

Participarea colegială la decizia administrativă anunță perspectiva autoadministrării societății comuniste.

§ 3. Factorii care influențează structura dciziei administrative

Structura deciziei administrative este influențată mai întîi de elemente care relevă noțiunea de timp, cum ar fi caracterul conjunctural sau structural al măsurii, termenul scurt, mijlociu sau lung al deciziei. Cu alte cuvinte, poziția obiectivului în timp. În această privință vom observa că deciziile structurale sînt de termen lung sau mijlociu, pe cînd cele conjuncturale sînt de termen scurt.

Fiecare decizie îşi are individualitate sa, care o distinge de altele, dar nu o izolează de acestea. Structura fiecărei decizii, din această cauză este influenţată de materia în care intervine. Astfel nu se poate decide în domeniul ordinei publice cum se decide în domeniul economiei. Alegerea mijloacelor şi justificarea lor se apreciază diferit de la un domeniu la celălalt.

În al treilea rînd, structura deciziei va fi în funcţie de amploarea consultării prealabile şi de şansele adeziunii pe care aceasta şi-o va asigura. Astfel decizia administrativă care este necesară după administraţie, dar care în executarea se poate lovi de rezistenţa celor cărora se adresează, nu poate fi constituită în aceiaşi formă ca cea care este ascultată de cei interesaţi în mod voluntar. Prima va avea nevoie de concursul puterii de stat a doua se va bucura de concursul larg al cetăţenilor.

În sfîrşit, structura deciziei administrative este influenţată de motivarea sa. În principiu decizia administrativă nu trebuie motivată. Totdeauna însă decizia administrativă îşi are o anumită motivare, o anumită raţiune de a fi, şi aceasta apare adesea din însăşi textul deciziei, fără a mai fi nevoie de o motivare expresă.

Decizia administrativă normală poate fi deformată în structura sa de anumite cauze.

Astfel structura normală a deciziei administrative este deformată atunci cînd organele administraţiei de stat, luînd anumite decizii îşi arogă anumite atribuţii care ţin de competenţa organelor puterii de stat. Aşa de exemplu atunci cînd decizia administrativă conţine reguli juridice care constituie o reglementare cu caracter primar. Aceste reguli juridice trebuie să fie instituite de organul suprem al puterii de stat, Marea Adunare Naţională. Desigur că structura deciziei administrative, prin cuprinderea unor astfel de norme, suferă o deformare.

De asemeni, experienţa administrativă are un mare rol în alegerea obiectivelor pe care le are de îndeplinit administraţia de stat. Despre acest rol s-a vorbit într-un capitol precedent. În acest loc menţionăm efectul negativ pe care îl poate avea acest element asupra structurii deciziei administrative. Întradevăr experienţa administrativă poate determina anumite prejudecăţi pentru anumite obiective pe care le preferă cei care decid, şi acest lucru apasă greu pe structura deciziei.

În sfîrşit, structura deciziei administrative poate să fie deformată şi de cazurile excepţionale în care se iau unele decizii. În asemenea condiţii se pot manifesta slăbiciunile comportamentului uman. Astfel în asemenea condiţii ne putem îndoi de pertinenţa deciziilor administrative.

Secţiunea II-a

MIŞCAREA EXTERNĂ A DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Mişcarea exterioară a deciziei administrative constă în confrutarea acesteia cu forţele care-i sînt exterioare. Ceea ce domină aci este conflictul dintre interesul general şi interesele particulare. Astfel anumite măsuri care par raţionale nu sînt totuşi aplicabile pentru că se izbesc de interesele anumitor grupări sociale, sau clase sociale, măsurile respective se dovedesc a fi politic imposibile.

Decizia administrativă, în mişcarea sa exterioară poate fi anihilată, suspendată sau din contră accelerată prin schimbarea legislaţiei, prin modificarea politicii guvernului, sau prin transformarea structurii administraţiei de stat.

De asemeni un factor care contribuie la blocarea mişcări exterioare a deciziei administrative îl constituie rutina administrativă.

Spritiul rutinier nu are implicaţii numai cu privire la mişcarea internă a deciziei administrative, dar şi cu privire la mişcarea sa externă.

Lipsa iniţiativei şi a adaptării necesare, absenţa operativităţi adoarme orice decizie. De aceea se poate spune cu drept cuvînt că rutina administrativă blochează decizia administrativă. Ceea ce trebuie să se insufle cadrelor care lucrează în administraţia de stat nu este numai tehnica ci şi o concepţie dinamică asupra funcţiei pe care o au de îndeplinit. Această concepţie este de natură a asigura o mişcare normală deciziei administrative.

În sfîrşit mişcarea externă a deciziei poate să fie stînjenită de diferitele forme ale controlului la care este supusă. Organele de control şi diferitele forme de control pot frîna dinamismul deciziei. Aşa de exemplu controlul judecătoresc, controlul obştesc, controlul opiniei publice ş.a. au un mare rol în evoluţia externă a deciziei administrative. Mai ales subli-

niem aci rolul presei, scrise sau vorbite, care are un rol deosebit. Concursul său, ostilitatea ori tăcerea sa au mare importanță pentru mișcarea exterioară a deciziei administrative.

Capitolul V

EFECTELE DECIZIEI ADMINISTRATIVE

In acest capitol nu vor fi examinate toate efectele pe care le poate produce decizia administrativă. Astfel nu vor fi examinate problemele care privesc oportunitatea. utilitatea, eficacitatea, raționalitatea, justificarea ori inteligibilitatea deciziei.

Prin efecte ale deciziei administrative vom înțelege numai consecințele pe care le antrenează această decizie, prin simplul fapt că este luată, fără a ne preocupa de felul cum se realizează decizia.

Secțiunea I-a

EFECTELE DIRECTE ALE DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Înainte de orice decizia administrativă este o sursă de energie, de acțiune umană. Decizia pune capăt discuțiilor care au avut loc în etapa deliberărilor. Ea pune capăt situațiilor neclare rezolvînd astfel probleme de comportament.

Pentru unii decizia administrativă care este adoptată constituie o consacrare a punctului lor de vedere. Pentru alții decizia administrativă respectivă poate să pună capăt unor incertitudini care i-a dominat, pînă în momentul luării deciziei. În sfîrșit, pentru alții decizia administrativă care se ia constituie sfîrșitul unei perioade de rezistență, declanșînd acțiunea dorită sau acceptată.

Prin urmare, decizia administrativă este o dispoziție la acțiune. În acest sens trebuie înțeles efectul său de sursă de energie umană. Și măsura în care decizia administrativă reușește să declanșeze această acțiune ea este o bună decizie. Desigur că

pentru acest lucru nu este suficientă conjugarea celor două elemente ale deciziei, înțelegerea și voința. Mai trebuie ca decizia să fie animată de sinceritatea celor care o iau. Cei care iau o decizie administrativă trebuie să aibă intenția de a face ca decizia respectivă să corespundă cursului general al vieții administrative. Adică decizia respectivă trebuie să se integreze organic în complexul acțiunii administrative, să nu se izoleze să nu facă notă discordantă în acest complex al acțiunii administrative.

O decizie administrativă poate comporta elemente omogene, referindu-se la un anume obiect, dar poate să cuprindă și elemente eterogene.

Pentru a se asigura efectele arătate mai sus, este necesar ca să se evite excesul alementelor eterogene. Un asemenea exces de elemente eterogene rupe echilibrul care trebuie să caracterizeze decizia administrativă, iar efectele directe ale deciziei, în sensul eliberării de energie umană, au de suferit, neexistînd o coeziune a elementelor deciziei.

Forța unei decizii administrative depinde în bună măsură de caracterul său subtil. Efectele directe ale deciziei administrative depind de felul în care se ține seama de acest caracter. Astfel cu greu este acceptată o decizie care apare ca excesivă. Nu trebuie să se uite că o decizie este o trecere la acțiune, și pentru aceasta trebuie să se știe cum să se pună problema pentru a obține rezultatul dorit. Există decizii care nu aduc efectele scontate pentru că ele apar ca demoralizante. Așa pot fi deciziile administrative care apar ca nepopulare și pe care organele administrației de stat nu le pot pune în aplicare. Alte decizii administrative au efecte nedorite sau contraindicate pentru că sînt rău înțelese de cei care trebuie să le aplice.

În legătură cu subtilitatea care trebuie să caracterizeze decizia administrativă.. este bine să sublinieze necesitatea unei adînci chibzuințe în alegerea obiectivelor. Este mai bine să se atingă un obiectiv mai modest cu ajutorul unei decizii, decît să se eșueze urmărindu-se rezultate spectaculoase.

Realismul obiectivului ales asigură efectele deciziei administrative. Se pot ivi cazuri în care deciziile sînt luate cu cele mai bune intenții, dar lipsa de realism a obiectivelor urmărite, le arată a fi inutile și de aceea rămîn literă moartă.

Secţiunea II-a

EFECTELE INDIRECTE ALE DECIZIEI ADMINISTRATIVE

În afara efectelor directe, decizia administrativă comportă şi efecte indirecte asupra celor care decid, asupra organelor de partid, organelor puterii de stat, în general asupra administraţiei de stat şi asupra celor administraţi.

Asupra celor care decid, efectele indirecte ale deciziei se evidenţiază în sensul stimulării responsabilităţii cu care aceştia sînt însărcinaţi. După ce vor fi luat o anumită decizie, autorii acestea vor căuta să o apere şi să o facă să reuşească. Desigur că aceasta este un efect deosebit de pozitiv, ajutînd la buna desfăşurare a acţiunii administraţiei de stat.

Efectele indirecte ale deciziei administrative se resimt şi asupra forurilor politice, organele de partid şi organele puetrii de stat. Într-adevăr, de multe ori deciziile administrative clarifică scopurile politice şi concepţiile cu privire la interesul general, valori care, după cum s-a mai arătat, sînt formulate de aceste foruri. Deciziile administrative pot face să apară necesitatea de a întări anumite sectoare ale administraţiei de stat, de a desfiinţa altele sau de a limita competenţa unor organe ale administraţiei de stat. Toate aceste ospecte fiind legate de fixarea unor valori politice care se referă la administraţia de stat şi care au fost relevate de luarea unor decizii administrative.

Asupra administraţiei însăşi decizia administrativă produce efecte indirecte. Astfel decizia administrativă face ca administraţia să reflecteze la sarcinile care îi revin, la modul de organizare şi la felul în care organele administraţiei de stat îşi îndeplinesc atribuţiile pe care le au.

Efectele indirecte ale deciziei administrative asupra celor administraţi depind în mare măsură de felul în care a fost pregătită decizia şi aceasta este o problemă vastă a participării administraţiilor la administraţia de stat. De gradul acestei participări depinde atitudinea de colaborare şi simpatie, de pasivitate sau chiar de ostilitate de care cei administraţi fac dovada cu privire la măsurile luate.

În afara efectelor indirecte pe care le produce decizia administrativă şi care au fost arătate mai sus, trebuie subliniate anumite consecinţe ale acestei decizii. Este vorba de mecanis-

mul pe care îl pune în mişcare luarea unei decizii administrative. După cum se ştie decizia administrativă se bucură de un caracter pe care nu-l au toate actele juridice şi anume executarea din oficiu a acesteia. Din simplu fapt că decizia administrativă este luată iar cei cărora se adresează nu i-se spun, acest lucru atrage după sine sancţiunea.

O altă consecinţă care trebuie menţionată este aceia a posibilităţii declanşării controlului asupra deciziei administrative, fapt care poate să ducă la anumite corecturi ale deciziei, la suspendarea sa, ba chiar şi la anularea sa.

Capitolul VI

EXECUTAREA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Decizia administrativă nu devine realitate decît atunci cînd este executată. Dar nu se poate spune că executarea este un element inerent deciziei administrative, pentru că sînt multe decizii administrative care au fost luate dar care n-au fost niciodată executate.

Decizia administrativă neexecutată este sterilă. Ea nu-şi găseşte raţiunea de a fi dacă nu este urmată de realizarea sa, dacă nu deschide calea spre o nouă realitate. Iată de ce este necesar să fie examinată această problemă a executării decizie administrative.

Orice act al organelor administraţiei de stat este prin definiţie o executare. Cea mai mare parte a activităţii aproape tuturor funcţionarilor administraţiei de stat nu apare decît sub forma unei activităţi materiale, pentru care aportul intelectual, chiar dacă este redus la simpla interpretare a regulei juridice care se aplică, este destul de mic. Totdeauna însă orice act al unui funcţionar al administraţiei de stat este în ultimă analiză executarea unei decizii administrative.

Actul de executare pe care îl realizează administraţia de stat relevă un fenomen foarte important. Astfel transmiterea spre executare face să reiese veritabila autonomie a administraţiei de stat, executarea fiind domeniul propriu de acţiune al administraţiei de stat.

De aceea administraţia de stat, ca activitate fundamentală a statului mai este denumită şi activiteate executivă.

Organele de partid şi organele puterii de stat domină decizia administrativă, orientîndu-i sensul, sau intervenind pentru a schimba mersul rău al lucrărilor, atunci cînd administraţia de stat greşeşte, dar nu se substituie în activitatea de executare. Autonomie însă nu înseamnă independenţă, de aceea administraţia de stat trebuie ţinută în frîu, executarea pe care o realizează trebuie supusă controlului vigilent al organelor de partid şi al organelor puterii de stat.

Ce trebuie să facă organele administraţiei de stat pentru o bună executare ?

Odată investită cu acţiunea executivă, administraţia de stat se găseşte în faţa unei duble probleme :

Mai întîi este problema mobilizării mijloacelor umane şi materiale de care este nevoie. Acest aspect al executării relevă particularităţile acţiunii administrative însăşi, deoarece activitatea organelor administraţiei de stat este prin excelenţă legată de organizarea şi mobilizarea mijloacelor umane şi a celor materiale care sînt necesare oricărei acţiuni întreprinse de stat.

A doua problemă este aceia a organizării acţiunii propriu-zise.

Aceasta organizare este o chestiune de metodă, care se referă la începerea acţiunii şi la ritmul acesteia, la coordonarea acţiunilor, la controlul acţiunilor efectuate. A şti să rezolvi toate aceste probleme înseamnă a fi un bun administrator.

Cu privire la buna rezolvare a problemelor care se pun în acest domeniu al executării este bine să se ţină seama de următoarele recomandări :

1. Pentru ca executarea să poată fi dusă la bun sfîrşit trebuie ca executarea unei decizii determinate să se izoleze de alte acţiuni ale organelor administraţiei de stat. Aceasta nu înseamează că executarea unei decizii trebuie să se rupă din ansamblul acţiunii acestor organe. Dimpotrivă, orice executare a deciziei administrative trebuie să tindă a se integra în structura şi activitatea de ansamblu a organelor administraţiei de stat. Acţiunea de izolare a decziei este înţeleasă în sensul neamestecării executării acesteia cu alte acţiuni ale organelor administraţiei de stat. Tendinţa de integrare a executării unei anumite decizii administrative în activitatea de ansamblu a organelor administraţiei de stat este determinată de caracte-

rul planificat al acţiunii administrative. Ori o acţiune planificată, un plan care trebuie înfăptuit presupune o multitudine de elemente. şi nesocotirea unuia poate să aibă repercusiuni serioase asupra întregului curs de înfăptuirea a planului. Dar, în acelaşi timp trebuie să se ţină seama că o executare prea eterogenă poate să aibă o incidenţă nefavorabilă asupra mecanismului administrativ însuşi. îngreunîndu-i acţiunea.

2. O executare corectă depinde de asemeni de experienţa şi cunoştinţele pe care le au funcţionarii administraţiei de stat în materia respectivă. Empirismul trebuie să cedeze soluţiilor fondate pe studii şi cercetări sistematice, folosindu-se experienţa şi cunoştinţele dobîndite atît pe plan naţional cît şi internaţional.

3. Executarea deciziei administrative este legată în mare măsură de factorul timp. De aceea trebuie să se ţină seama de acest factor, pentru că dacă se lasă să se scurgă un termen prea mare între luarea deciziei şi executarea sa, acest lucru poate dăuna realizării deciziei. De asemenei îngustimea termenului între decizie şi executare, sau participarea în vederea executării pot să fie la fel de nefaste.

4. Executarea deciziei administrative va fi influenţată şi de caracterul său novator sau tradiţional.

Dacă sîntem în faţa unor metode noi şi a unui proces de acelaşi fel, există pericolul manifestării timidităţii la cei care fac executarea. De asemeni se pot manifesta ignoranţa acestora în anumite aspecte ale executării.

Dacă decizia intră în cadrul tradiţional al activităţii administraţiei de stat, experienţa are un rol deosebit, dar şi aci pericolul se manifestă, însă sub forma rutinei administrative, despre care s-a mai vorbit în altă parte a cursului.

5. Un rol deosebit, pentru o bună executare a deciziei administrative o are înţelegerea, de către cel care execută, a caracterului executării.

Într-adevăr, executarea unei decizii administrative poate să aibă caracter direct. În acest caz punerea în executare a deciziei administrative se face de către organele administraţiei de stat, prin mijloacele umane şi materiale care aparţin administraţiei de stat.

Executarea deciziei administrative poate avea şi un caracter indirect, atunci cînd executarea acestei decizii se face prin

mijlocirea unor organizaţii obşteşti, sau chiar cu ajutorul cetăţenilor.

În acest din urmă caz administraţia de stat poate avea rolul de stimulator, ordonator, contabil, gestionar sau controlor.

Înţelegerea acestui caracter pe care poate să-l aibă executarea deciziei administrative asigură eficienţa acestei decizii. De acest lucru depinde eficacitatea executării. Totdeauna criterul executării este conformitatea rezultatului cu scopul urmărit, şi pentru ca administratorul să-şi asigure reuşita acţiunii sale trebuie să-i înţeleagă caracterul.

Cîteva concluzii cu privire la decizia administrativă.

După ce am examinat trăsăturile caracteristice deciziei administrative, mişcarea sa, executarea sa, este bine pentru înţelegerea esenţei acestei decizii să reţinem cîteva concluzii.

Decizia administrativă este o funcţie care stăpîneşte acţiunea organelor administraţiei de stat. Aceasta apare ca liberatoare de energii umane, permiţînd organelor administraţiei de stat să-şi realizeze din plin sarcinile pe care le are. Prin decizia administrativă pulsează viaţa administraţiei de stat.

O altă concluzie care se desprinde este aceea a responsabilităţii pe care o exprimă decizia administrativă.

Decizia administrativă este expresia responsabilităţii organelor puterii de stat în primul rînd, care stabilesc, pe baza directivelor de partid, valorile politice ce trebuie înfăptuite prin deciziile administrative. Dar decizia administrativă este totodată şi expresia responsabilităţii organelor administraţiei de stat, pentru că dă acestora dreptul de a nu fi judecate decît prin actele lor, după cum acestea servesc sau nu interesele colectivităţii. În acest sens, în dubla sa compunere de înţelegere şi voinţă, decizia administrativă apare ca o mare şcoală de formare a unei administraţii de stat dornică de servi interesele poporului.

În continuarea acestei idei se impune şi o altă concluzie. Decizia administrativă apare ca un produs al îmbinării dialecticii între politic şi juridic. Decizia administrativă operează transformarea unuia în celălalt şi asigură legăturile acestora. Scopurile, mijloacele, instrumentele deciziei administrative trebuie să se conformeze normelor legale şi aceasta nu se poate face fără a pune unele probleme grele, mai ales în societatea noastră în plină evoluţie. Astfel apare destul de

frecvent nevoia de a fi modificate normele legale pentru a se permite realizarea valorilor politice pe care le reclamă evoluția socială.

Decizia administrativă este esențial o prevedere, sau o perspectivă.

Scopul său este de a alege un drum sigur în labirintul vieții.

De aci necesitatea unui permanent efort în vederea raționalizării deciziei administrative, pentru a se calcula probabilitățile și posibilitățile de înfăptuirea acesteia. În această măsură rezultatele depind de progresele cunoașterii noastre în domeniul social și uman. De aceea trebuie cercetate pe larg elementele deciziei administrative. În această privință trebuie subliniat faptul că decizia administrativă nu are alt obiect decît realizarea interesului general, formulat în valorile politice stabilite de organele de partid și organele puterii de stat. Deci criteriile deciziei administrative nu pot fi altele decît criteriile politice.

Cu alte cuvinte criteriile deciziei administrative sînt date de organele de partid, partidul fiind forța politică conducătoare în țara noastră.

Viața socială este legată și reglată prin factorul politic, de aceea trebuie să se ajungă la o înțelegere cît mai aprofundată a acestui factor determinat al acțiunii organelor administrației de stat. Înțelegerea factorului politic este o garanție a unei bune decizii administrative.

Capitolul VII

TEHNICA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Generalități

După ce am cercetat problemele fundamentale ale deciziei administrative, subliniind principalele caractere ale acesteia, vom arăta în continuare cîteva aspecte care se impun a fi cunoscute în ceea ce privește tehnica deciziei administrative.

Desigur mare parte din considerațiile respective sînt valobile pentru orice fapt administrativ, nu numai pentru activitatea organelor administrației de stat. Dar această generalitate nu împietează asupra necesității cunoașterii problemelor respective

Necesitatea de a lua decezii apare zilnic la toți conducătorii de instituții, întreprinderi, organizații statale sau obștești.

De calitatea acestor decizii depinde bunul mers al respectivelor organisme. Decizia rezidă, după cum s-a spus într-un act de voință. Ceea ce trebuie examinat nu este tehnica actului respectiv de voință, ci tehnica care poate să ducă la acest act. Scopul expunerii și a cercetării acestei tehnici este reducerea probabilităților luării unor decizii proaste.

Cel care este competent să ia o decizie nu trebuie să se teamă să facă acest lucru. De asemeni nu trebuie să se plîngă de greutatea care-i apasă pe umeri pentru că trebuie să ia astfel de decizii. Trebuie ca cei care au competență în a lua diferite decizii să se învețe să trăiască cu problemele pe care le ridică activitatea pe care o desfășoară, și atunci cînd este cazul să ia o decizie să nu se teamă să o facă.

O decizie se poate lua pe următoarele baze :

Se poate ca cel care decide să facă acest lucru imitînd pe alții. Este calea cea mai simplă și destul de des întîlnită în activitatea practică. Nu este însă și calea care se arată a fi cea mai bună întotdeauna.

Decizia poate să aibă la bază experiența proprie a celui care decide. Este un lucru bun, cu condiția însă ca circumstanțele în care se ia noua decizie să fie asemănătoare cu cele anterioare, care au stat la baza altei decizii pe care a luat-o.

La baza deciziei administrative poate să stea și flerul celui care decide. Cine are acest fler de bun administrator este favorizat în deciziile pe care le ia. Dar singur acest fler nu este suficient pentru a face o administrație cu adevărat științifică. Este necesar ca cel care decide să recurgă la o abordare sistematică.

Trebuie să învățăm continuu. Cine se bazează numai pe experiență și pe fler nu poate să realizeze o bună administrație. Trebuie să ne informăm cît mai complet înainte de a lua decizia administrativă.

Secţiunea I-a

STRÎNGEREA INFORMAŢIILOR ŞI ANALIZA ACESTOR ELEMENTE DE BAZĂ ÎN TEHNICA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

§ 1. Strîngerea informaţiilor

Nimeni nu poate să ia o decizie rezonabilă dacă nu pleacă de la faptele care prezintă importanţă pentru decizie. Aceste fapte, care trebuie să fie cunoscute în prealabil de cel care decide, sînt denumite informaţii sau date, dacă se ia în consideraţie calculul. sau premize, dacă problema se discută sub aspectul său logic.

Este recomandabil să se constituie o listă a informaţiilor care trebuie să fie luate în seamă cu privire la o anumită decizie administrativă. Această listă trebuie să fie exaustivă, pentrucă una din cauzele cele mai frecvente ale proastei decizii trebuie căutată în faptul că informaţiile, referitoare la problema care face obiectul deciziei respective, sînt incomplete.

Pentru a avea informaţii complete trebuie să se meargă la fondul lucrurilor, numai aşa vom cunoaşte cu adevărat situaţia de fapt. Adeseori însă, informaţiile nu se bazează numai pe fapte ci şi pe supoziţii. Decizia însă nu trebuie niciodată să se bazeze numai pe supoziţii.

De asemenea niciodată nu trebuie să ne mulţumim numai cu datele pe care le-am obţinut cîndva. Trebuie să ştim că datele nu sînt imuabile. Ceea ce este exact astăzi, mîine nu se mai potriveşte realităţii, iar prima ideie nu este întotdeauna şi cea mai bună.

După ce s-a alcătuit lista informaţiilor trebuie să se procedeze la punerea lor în ordine. Trebuie făcută o clasificare a informaţiilor, după sursa de la care provin şi după domeniul la care se referă.

Informaţiile cifrice reclamă o anumită muncă de pregătire, înainte de a fi utilizate la luarea deciziei. O astfel de prelucrare constă în prezentarea informaţiilor sub forma unor indici sau sub forma unor diagrame.

Diagramele oferă, sub forma grafică o reprezentare clară a unei serii de cifre.

Informațiile verbale trebuie furnizate într-o formă cît se poate de concisă și clară.

Dacă în lista informațiilor sînt lucruri complicate, acestea trebuie să fie clarificate, și în această privință un ajutor esențial îl constituie tehnica graficelor. Această tehnică ne poate ajuta în reprezentarea chestiunilor cele mai complicate.

Astfel, cînd sînt mari proiecte de realizat prin deciziile care urmează să se ia, graficele arată fazele care se succed, termenele la care se realizează și măsurile care urmează a fi luate.

Cînd activitățile elementare se succed una după alta, graficul este simplu, linear.

Cînd însă activitățile sînt legate între ele sub forma unei rețele, în acest caz graficul trebuie să cuprindă înlănțuirea activităților. Grafic aceasta se reprezintă cu activități mergînd de la stînga la dreapta, marcate cu litere și legate între ele, arătîndu-se astfel că o anumită activitate nu poate fi realizată, dacă n-a fost înfăptuită cea dinainte. Trebuie fixate termenele maxime și minime, precum și cele probabile pentru fiecare activitate, și acest lucru trebuie făcut cu multă atenție.

§ 2. Analiza problemei

După stringerea și ordonarea informațiilor trebuie să se treacă la analiza problemei respective. În acest scop trebuie să fie recunoscut scopul deciziei și să se precizeze sarcinile care trebuie rezolvate. Să se vadă dacă sarcinile propuse sînt exacte. Sarcinile nu trebuie formulate vag și confuz, ci în mod clar și precis. În același timp trebuie apreciaite pericolele și eventualele piedici la justa lor valoare.

În analiza problemei logica are o mare valoare, pentru că logica ne învață să gîndim. Dar simpla învățare a logicei formale nu este suficientă pentru rezolvarea problemelor practice. Este ca și cînd cineva ar studia natura electricității pentru a rezolva o problemă de instalație electrică. Numai cel care gîndește logic poate lua o decizie bună. În această privință sînt de urmat cîteva reguli.

În primul rînd cel care decide trebuie să fie foarte atent la abstracțiunile care pot avea caracter obscur. Trebuie totdeauna să avem grijă ca noțiunile să fie cît se poate de clare.

Apoi trebuie să ne ferim ca nu cumva premizele să fie false pentru că sigur că așa vor fi și concluziileș Dacă informațiile sînt simple supozități sau afirmații cu un grad incert de probabilitate concluziile vor fi un suport fără soliditate.

Cel care analizează problema în vederea luării unei decizii trebuie să facă distincția între concluziile inductive și cele deductive. Inductivă este concluzia care merge de la particular la general. Cînd se constată că acest lucru este cauza unei defecțiuni, sîntem în fața unei inducții. Cînd însă concluzia merge de la general la particular, ne aflăm în fața unei concluzii deductive.

De asemenea cel care se pregătește să ia decizia și face în acest scop analiza problemei, trebuie să facă și cercetarea relației cauzale în cadrul respectivei probleme. Trebuie să distingem cauza de efect. Aceasta ne ajută să evităm concluziile vicioase și prin aceasta luarea unor decizii rele.

În luarea deciziei administrative un rol important îl poate avea și calculatorul. Ajutorul calculatorului este însă limitat, pentru că matematicile, pe care acesta se bazează, reprezintă un mijloc ajutător și nimic altceva. Calculul este un instrument al deciziei administrative, dar decizia administrativă nu se reduce la acest calcul.

De multe ori se exagerează rolul calculatoarelor în această direcție, susținîndu-se că, cu ajutorul acestora se pot lua toate deciziile necesare. Dar lucrurile nu stau tocmai așa, și mai ales în domeniul deciziei administrative. Dacă reflectăm mai atent la realitate putem să constatăm că sînt multe decizii importante care scapă tratamentului calculatoarelor. De multe ori, după cum s-a putut vedea din cele arătate în capitolele anterioare, considerații străine calculatorului intră în joc atunci cînd se iau decizii administrative. În acest caz matematica este depășită. Trebuie reținut că decizia administrativă este o decizie a omului prin care se urmărește realizarea unui scop politic, ori matematica nu poate să fie însărcinată cu acest lucru. În această privință ea nu poate să dea decît un ajutor. Într-adevăr ajutorul pe care matematica îl poate da în domeniul deciziei administrative este, și mai ales poate să fie, foarte important. În această privință un rol deosebit îl au cercetările operaționale.

Se numesc așa de la denumirea folosită de americani în cel de al doilea război mondial, cînd, pentru rezolvarea unor

operații militare, au recurs la metodele matematice. „Operations research", cum erau ele denumite serveau pentru a alege soluția cea mai potrivită, între mai multe posibilități. După război procedeul a început să fie folosit în economie, iar în domeniul cercetărilor matematice această disciplină a luat o amploare foarte mare. În practica deciziei administrative aplicațiunea este încă, pe plan mondial, foarte modestă. Trebuie arătat că atunci cînd, în analiza problemei folosim calculatorul, este nevoie să se recurgă la serviciile unui matematician specialist în materia cercetării operaționale.

Crearea și folosirea centrelor de calcul în această direcție, se dovedește a fi soluția optimă. Publicitatea făcută diferitelor calculatoare au exagerat puțin realitatea acestora. Calculatorul electronic nu poate înlocui creierul uman. Ansamblul electronic nu face decît să execute ceea ce i s-a prescris prin program, el nu poate niciodată să gîndească. Pentru a se folosi calculatorul trebuie să fie definite în clar scopurile urmărite. Din definirea clară și concretă a scopului urmărit rezultă problema care se pune a fi rezolvată de către calculator. De aci rezultă necesitatea conlucrării între specialistul matematician și administratorul care va lua decizia, aceasta fiind cel care cunoaște scopul deciziei administrative.

§ 3. Analiza posibilităților de soluționare

Cînd se analizează o problemă complexă, care va face obiectul unei viitoare decizii administrative, este bine să se rețină în scris toate reflecțiile pe care le facem. Aceasta face să fie evitată uitarea unor lucruri, dar, totodată liberează și memoria și ușurează clasificarea pe grupe, dînd o vedere de ansamblu întregei probleme.

Se va proceda la întocmirea unei liste cu posibilitățile de soluționare, mai întîi fără nici o ordine, ci pur și simplu așa cum ne vine în minte. Un anumit număr de posibilități ni se prezintă imediat, sau de-a lungul analizei problemei. Se folosește în unele țări, metoda conferințelor de idei pentru evidențierea posibilităților de soluționare a diferitelor probleme care se pun. Aceste conferințe de idei se țin cu toți acei colaboratori care sînt susceptibili de a avea idei de soluționare. Scopul acestor conferințe este exclusiv acela de a fi expuse ideile respective, suscitîndu-le chiar pe cele absurde. Orice analiză critică sau discuție este exclusă în această conferință.

O altă metodă care se mai folosește este aceia a stabilirii unor extreme, pornindu-se de la soluțiile cele mai absurde, prin eliminare se ajunge la soluția bună.

Cînd este examinată fiecare soluție este bine să se noteze pe hîrtie deoparte avantajele, iar de altă parte dezavantajele respectivei soluții.

Bine înțeles că cel care va lua decizia trebuie să recurgă la sfatul colaboratorilor săi și la acela al specialiștilor, în măsura în care nu trebuie păstrat un anumit secret de serviciu.

În ce măsură se face acest lucru, aceasta depinde de complexitatea problemei în cauză.

Avizele respective se pot lua în ședințe. Dar ținîndu-se seama de numărul mare de ore de lucru care se pierd cu aceste ședințe este necesar ca această modalitate să fie folosită cît mai rar și numai atunci cînd nu se poate obține altfel acest aviz.

Absența participanților la aceste ședințe de la posturile lor antrenează o serie de dezavantaje care stînjenesc bunul mers al serviciilor administrației de stat.

Participarea la respectivele ședințe trebuie să se limiteze absolut numai la cei care pot aduce o contribuție la soluționarea problemei. Participarea prea largă nu dă rezultatele cele mai bune. La asemenea ședințe sînt posibile intervenții ale unora care n-au nimic de spus, dar iau cuvîntul ca să-și justifice prezența. Ba chiar, pentru a-și dovedi utilitatea țin adevărate discursuri.

Este firesc ca cei care trebuie să ia decizii să nu se pricepă la toate, de aceea este bine ca ei să recurgă la sfaturile specialiștilor în materie. Cel consultat trebuie să fie informat cu privire la toate datele problemei, nu numai la un anumit aspect al acestora. Numai cunoașterea problemei în toată complexitatea sa poate să dea un sfat bun.

Secțiunea II-a

PSIHOLOGIA DECIZIILOR ADMINISTRATIVE

Fiecare om reacționează în felul său la sfaturile care i se dau lui și altora. Acest lucru face foarte dificil rolul consilierului, care neavînd în fața sa persoana care-i cere sfatul,

nu-i poate da sfaturile cele mai bune. De aceea sfaturile care se dau pot fi bune pentru unii dar pot fi rele pentru alții. De aceea este bine ca fiecare să se cunoască cît se poate de bine pe sine. Adesea influența formației anterioare și experiența persoanei care este chemată să decidă stau la baza diferențelor modurilor de comportament. Astfel un funcționar al administrației de stat care are o formație inginerească se va interesa mai mult de aspectele tehnice ale problemei care face obiectul deciziei, acest lucru influențează felul de a decide a funcționarului respectiv.

Spiritul de decizie la diferiți indivizi îmbracă forme diferite. Sînt unii care sînt mai îndrăzneți, alții sînt prudenți, unii sînt prea scrupuloși, alții sînt pur și simplu corecți.

Unii sînt influențabili, alții sînt voluntari în deciziile pe care le pot lua. Apoi unii sînt mai combativi, alții mai delăsători. Unii pot fi animați de un spirit novator, alții dimpotrivă de unul conservator. Unii pot fi mai încrezători, alții mai puțin încrezători, ba chiar pesimiști. În sfîrșit unii pot să fie mai sgîrciți, alții însă pot fi risipitori. Toate aceste trăsături își au importanța lor în luarea deciziei administrative.

De aceea este necesar ca fiecare să se cunoască pe sine și să caute să înlăture deficiența care se poate manifesta în comportamentul său atunci cînd este chemat să decidă. Este necesar ca să-și formeze fiecare un spirit de decizie, ferindu-se de defectele pe care și le cunoaște și asigurînd obiectivitatea și raționalitatea deciziei pe care o va lua.

TITLUL VI
FUNCȚIONAREA ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Capitolul I

ORGANIZARE ȘI METODE ÎN ACTIVITATEA ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

După ce am examinat decizia administrativă, care este de esența acțiunii organelor administrației de stat, ne vom ocupa în continuare de unele aspecte ale circuitelor administrative, care mai sînt denumite în literatura de specialitate organizare și metode sau management.

De asemenea vom examina, în cadrul acestui titlu și unele probleme referitoare la cercetarea, păstrarea, difuzarea și întrebuințarea documentelor în acțiunea organelor administrației de stat.

Secțiunea I

NOȚIUNI DE ORGANIZARE ȘI METODE ÎN ACTIVITATEA ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Viața organelor administrației de stat este dominată de circulația documentelor, care vin, pun probleme, rezolvă probleme, pleacă sub altă formă, cu alte probleme, la alte organe ale administrației de stat, sau la cei administrați. Acestea sînt așa numitele circuite administrative, care nu reprezintă altceva decît evoluția faptului administrativ, sau activitatea organelor administrației de stat.

În această acțiune a organelor administrației de stat se folosesc diferite metode și diferite forme de organizare, care asigură o bună funcționare organelor administrației de stat,

eficienţa serviciului pe care aceste organe îl realizează, precum şi preţul şi randamentul acestui serviciu.

Problemele organzării administraţiei de stat au caracter mai concret şi se pot rezolva de la caz la caz, în funcţie de necesităţile administraţiei de stat şi de adaptarea acesteia la nevoile societăţii.

Metodele sînt mai greu de descris pentru că ele se dezvoltă într-un domeniu abstract. Este vorba aci nu de uneltele acţiunii, ci de căile gîndirii. Metoda este un mijloc de abordare a problemelor, de cercetare a punctelor de aplicare, a planurilor de desfăşurare, de diagnostic. Deci etimologic, metoda este găsirea şi alegerea unei căi a unei linii. De aceea metoda mai este denumită tehnică a gîndirii care pregăteşte acţiunea.

Desigur că metoda trebuie să se asocieze cu organizarea. Aceasta pentru că fără metodă organizarea este oarbă, iar fără organizare metoda nu este decît un exerciţiu intelectual, lipsit de aplicaţie practică. De aceea noţiunea de organizare şi metodă (O. M.) se leagă de funcţionarea administraţiei de stat, care prezintă particularităţi de la un stat la altul, după baza economică şi principiile politice şi sociale pe care le adoptă statul respectiv.

Asigurarea unei bune funcţionări organelor administraţiei de stat se poate face prin folosirea unei metodologii specifice noţiunii de organizare şi metode. În multe ţări există birouri speciale de organizare şi metode în principalele organe ale administraţiei de stat, precum şi institute de cercetări în acest domeniu. În alte ţări există firme specializate în această privinţă şi chiar o profesie de consultanţi în probleme de organizare şi metode.

Un asemenea sistem prezintă avantajul obiectivităţii organizatorului, dorinţa acestuia de a ajunge la un rezultat bun în organizare. Sînt însă şi serioase neajunsuri în practicarea acestui sistem, deoarece mediul pe care trebuie să-l organizeze este străin organizatorului şi acesta poate să fie uşor derutat de mulţimea hîrtiilor care formează circuitul administrativ, de amploarea atribuţiilor unuia sau a altuia dintre organele administraţiei de stat.

Cînd organizatorul este familiarizat cu problemele administraţiei de stat el găseşte mai uşor realitatea rezolvării acestor probleme.

De aceea este preferabil ca organizatorii să se integreze în sistemul organelor administraţiei de stat.

Problema care se pune este aceea de a şti dacă problemele de organizare şi metode, trebuie rezolvate de consilieri experţi ai tehnicilor de organizare, sau de funcţionari ai administraţiei de stat, cunoscători ai activităţii acestor organe şi care au lucrat efectiv în administraţie.

Soluţia optimă se pare a fi aceea a folosirii pentru rezolvarea problemelor respective a unor funcţionari ai administraţiei de stat care au lucrat efectiv în administraţie, dacă este posibil în chiar domeniul în care acţionează administraţia pe care o organizează, dar care să fie cunoscători ai problemelor de organizare şi metode. Cu alte cuvinte este de dorit ca respectivii funcţionari să cunoască şi problemele administraţiei active, dar şi pe cele specifice de organizare şi metode şi să nu facă o carieră din această cunoaştere. În cadrul cursului de ştiinţa administraţiei este necesar să se prezinte metodologia pe care trebuie să o folosească cei care se ocupă de problemele de organizare şi metode, pentru a se asigura o bună funcţionare a organelor administraţiei de stat.

Secţiunea II-a

METODOLOGIA CE TREBUIE FOLOSITĂ PENTRU ASIGURAREA UNEI BUNE ORGANIZĂRI ŞI FUNCŢIONĂRI A ORGANELOR ADMINISTRAŢIEI DE STAT

Se consideră a fi utile în problemele de organizare şi metode, pentru asigurarea unei bune organizări următoarele metode : metoda analitică, metoda critică, interviul şi sinteza.

§ 1. Metoda analitică

Această metodă este necesară în prima fază a intervenţiei organizatorului.

Problema care se pune organizatorului poate să fie o falsă problemă, sau ea poate să fie rău sau incomplet formulată. De asemenea cercetarea pe care o întreprinde organizatorul cu privire la organizarea şi funcţionarea unui anumit

organ al administrației de stat cuprinde numai date brute și adesea incomplete.

Activitatea serviciilor se prezintă, în această fază ca un ansamblu de acțiuni deslînate, iar atribuțiile organului administrației de stat, sau a structurilor sale interioiare nu apar suficient de clare. De aceea observarea faptelor și a datelor de care dispune organizatorul, trebuie ghidate după o anumită ordine, prin definirea axelor principale ale anchetei pe care organizatorul o realizează. Pentru a realiza acest lucru organizatorul trebuie să-și ordoneze ancheta sa după următoarele repere :

a) *Obiect structură.* Pe acest reper organizatorul stabilește conturul teoretic al serviciului pe care îl realizează respectivul organ al administrației de stat. Organizatorul trebuie să știe care sînt sarcinile pe care trebuie să le realizeze respectivul organ.

b) *Posturile de lucru în cadrul organului administrației de stat.*

După ce a fost reperat conturul teoretic al serviciului pe care îl realizează organul administrației de stat, de care se ocupă organizatorul, acesta trebuie să se intereseze de funcționarii de care dispune organul respectiv, ce posturi au și ce atribuții le revin în cadrul acestor posturi. În această privință se poate aplica următoarea schemă : cine lucrează, ce, unde, prin ce mijloace, pentru cine, cum și cînd lucrează fiecare funcționar. Este o schemă care îngăduie cunoașterea funcționalității organului respectiv și rentabilitatea sau costul serviciului pe care îl realizează acest organ al administrației de stat.

c) *Documente și poziții.* Organizatorul se va preocupa apoi de cercetarea documentelor de lucru ale funcționarilor, cum sînt folosite acestea de către funcționari, ce poziții ocupă aceste documente în ierarhia administrației respective.

d) *Inplatarea serviciilor în localuri.* De o mare importanță, pentru asigurarea eficienței serviciilor realizate de organele administrației de stat, este felul în care organele administrației sînt repartizate în localurile pe care le ocupă. De multe ori deficiențele serviciului, sau costul său prea ridicat se datorează proastei implantări a diferitelor servicii în localurile care sînt afectate organului respectiv, sau în absența unui local corespunzător pentru acest organ.

e) *Circuitul administrativ.* Organizatorul trebuie să se intereseze de drumul împlinirii sarcinilor care revin organului administrației de stat. În această privință organizatorul trebuie să vadă faptul administrativ de-a lungul diferitelor posturi de lucru de la faptul inițial pînă la decizie. Astfel se poate observa dacă nu sînt străbătute traseie inutile, care complică activitatea organului administrației de stat și o face costisitoare pentru bugetul statului.

Folosind metoda analitică organizatorul trebuie adesea să recurgă și la unele procedeie cu caracter auxiliar cum ar fi graficele și statisticele.

Graficele sînt foarte utile pentru examinarea structurii organelor administrației de stat, precum și a procedurilor sau a circuitelor pe care le urmează diferitele documente folosite de organul respectiv. Astfel se folosește organigrama de structură și diagrama circulației documentelor. Statisticele se folosesc pentru examinarea fenomenelor măsurabile care apar în organizarea și funcționarea organului examinat.

§ 2. Metoda critică

După ce organizatorul a întocmit tabloul care cuprinde situația organului supus acțiunii de organizare, va trebui să selecteze, pe baza studiului situației existente, punctele care trebuie să fie ameliorate. Adesea se întîmplă ca atenția să fie dinainte fixată asupra unor aspecte care ar trebui să fie ameliorate, dar din examinarea atentă a situației existente pot să apară și altele. De aceea pe baza datelor și a constatărilor din faza analitică, organizatorul va trece la un examen critic al acestor date. În această fază organizatorul va folosi următoarele criterii :

a) *Utilitatea organului și a serviciului pe care acesta îl realizează.* Organizatorul va raporta situația pe care a constatat-o la finalitatea serviciului respectiv. Cu alte cuvinte examenul critic va urmări să se vadă în ce măsură serviciul respectiv este util, cum sînt realizate prestațiunile, cum sînt realizate acțiunile respectivului organ, sînt ele la timp făcute, sînt oportune, se asigură rapiditatea acestor acțiuni.

Utilitatea serviciului nu trebuie urmărită numai pe ansamblul organului supus examinării, ci și pe părțile sale componente.

Acest lucru este necesar pentru că circuitul administrativ antrenează o varietate de structuri ale organului examinat. Astfel pot să fie copii numeroase în circuitul administrativ, sau înregistrări succesive la diferite servicii, ceea ce stînjeneşte eficienţa serviciului şi prin aceasta utilitatea sa. Examenul graficului de circulaţie a documentelor la organul respectiv permite o selectare a celei mai bune modalităţi de circulaţie a acestor documente.

b) *Cercetarea simplificării.* Există o complicaţie în activitatea organelor adminstraţiei de stat, care ţine de natura acestei activităţi. Există însă de multe ori o complicaţie criticabilă în activitatea organelor administraţiei de stat. Ţinînd seama de aceste considerente, organizatorul nu trebuie să plece, în analiza pe care o face, de la o dorinţă aprioricä a simplificării. Cu alte cuvinte, organizatorul nu trebuie să dorească a simplifica o activitate care, prin natura sa este complexă. De aceea criteriul simplificării nu poate interveni util decît după rezultatele deja elaborate în faza analitică.

c) *Costul serviciului respectiv.* Problema costului şi a corolarului său, randamentul şi preţul, trebuie să preocupe pe organizator. Aceste sînt însă chestiuni deosebit de complicate în materie de organizare a administraţiei de stat. Este firesc să fie aşa ţinîndu-se seama de varietatea activităţilor desfăşurate de administraţia statului socialist. Astfel sînt activităţi ale organelor administraţiei de stat care pot necesita un cost deosebit de ridicat, fără ca acest lucru să poată fi compensat într-un rezultat măsurabil.

Determinarea costului real al serviciului realizat de organul analizat este o operaţie complexă care implică o cercetare de contabilitate. ceea ce face ca această chestiune să nu mai ţină de domeniul organizatorului. Rezultatele cercetării respective interesează examenul critic al organizării pentru că există un anumit preţ de cost administrativ, ca de exemplu preţul unei zile de spitalizare pentru o persoană internată, sau pentru întreaga capacitatea a unui spital de stat, sau preţul şcolarizării unui student, sau a întreţinerii unui soldat. Costul administrativ anormal de ridicat se poate dezvălui în cursul analizei detailate a serviciului.

d) *Timpul în care se desfăşoară diferitele activităţi ale organului administraţiei de stat supus analizei.* Noţiunea de timp se prezintă sub un aspect particular în activitatea ad-

ministrativă. Astfel unele aspecte ale muncii administrative au un caracter intelectual pronunțat, cum de pildă ar fi activitatea de studiere a unei probleme în vederea deciziei administrative. Alte activități însă, se prezintă sub forma unor acte cu caracter repetitiv, în care activitățile cu caracter material sînt predominante. Aceste activități se prezintă ca o combinație de gesturi și mișcări. Așa de pildă înregistrarea unor documente, bătutul la mașina de scris etc. Analiza acestor activități, în ceea ce privește desfășurarea lor în timp va permite organizatorului să ia măsuri de ameliorare și de simplificare a muncii. Este mai dificil acest lucru atunci cînd activitatea are un pronunțat caracter intelectual.

Noțiunea de timp apare ca necesară, în examenul critic al organizatorului și relativ la prețul de cost al serviciului, atunci cînd se cercetează timpul necesar funcționarilor pentru îndeplinirea sarcinilor pe care le au, atunci cînd este vorba de a se vedea rentabilitatea unui anumit echipament de birou.

Evident că în această situație timpul de lucru este un criteriu important al alegerii între un mod sau altul de a îndeplini activitatea respectivă, cu mijloace moderne sau cu cele tradiționale.

Pentru cercetarea timpului de lucru în organele administrației de stat se poate folosi metoda sondajului pe care-l face organizatorul asupra activităților pe care le îndeplinesc anumiți funcționari, notînd timpul în care sînt îndeplinite aceste activități. Se poate folosi și metoda autoanalizei executantului însuși. În acest caz funcționarul este cel care notează durata în timp a diferitelor activități pe care le îndeplinește. Ambele metode pot să dea rezultate bune, ele trebuie aplicate diferențiat de la un organ la altul al administrației de stat și chiar de la o funcție la alta în cadrul aceluiași organ.

În operațiunile administrative cu caracter repetitiv și la cele manuale se poate folosi metoda măsurării timpului elementar. Potrivit acestei metode, activitatea respectivă este descompusă în mișcările ei elementare, observîndu-se timpul necesar pentru executarea fiecăreia dintre acestea.

e) *Optimizarea factorilor de ambianță și de relații umane în cadrul organului administrației de stat supus examinării.* Atunci cînd am examinat problema funcționarilor adminis-

trației de stat, am arătat importanța deosebită pe care o ambianță în care funcționarul își desfășoară activitatea, precum și relațiile umane care se formează la locul unde funcționarul muncește. De aceea, în examenul critic pe care îl face organizatorul, factorii de ambianță și relațiile umane care există în cadrul organului administrației de stat, supus analizei, trebuie să li se acorde importanța cuvenită.

§ 3. Metoda interviului

După ce s-a făcut studiul analitic și critic al organizării și funcționalității organului respectiv, organizatorul trebuie să procedeze la luarea unor interviuri în primul rînd șefului organului respectiv și apoi și a celorlalți funcționari, dacă nu tuturor funcționarilor, cel puțin celor care dețin posturile cheie în organul analizat. Extinderea interviului la toți funcționarii, deci la toți cei care participă la activitatea serviciului, prezintă avantajul că întărește la aceștia convingerea că activitatea lor este prețuită și că ei participă la realizarea unei opere colective.

Organizatorul nu trebuie, atunci cînd procedează la luarea interviului, să apară ca un inspector sau controlor, pentru că, într-o asemenea situație oamenii îi vor ascunde realitatea serviciului respectiv. Dacă organizatorul știe să se apropie de oameni, atunci va putea afla multe din secretele serviciului, deci va putea să cunoască starea reală a serviciului respectiv.

Deasemeni organizatorul trebuie să știe să atragă personalul serviciului la elaborarea măsurilor care se cer a fi luate pentru îmbunătățirea serviciului. În această privință organizatorul trebuie să țină seama de caracterul „traumatizant" pe care îl pot prezenta modificările de organizare și activitatea asupra unor oameni care au fost obișnuiți să lucreze într-un anumit fel. Știind să se apropie de membrii colectivului care compun organul respectiv, organizatorul va reuși să creieze acestora sentimentul că participă la opera de organizare a serviciului.

Psihologia, prin urmare trebuie să facă parte din utilajul organizatorului. Evident însă că psihologia singură nu este suficientă pentru a putea inspira cele mai bune decizii de organizare.

§ 4. Metoda sintezei

Cercetarea analitică şi critică pe care o face organizatorul, precum şi informaţiile pe care le-a obţinut de la personalul organului respectiv, pe calea interviului, sfîrşesc prin a reuni un mare număr de elemente a căror sinteză trebuie făcută.

Sinteze care se face, pe baza aprecierii tuturor elementelor cercetării, trebuie să aibe loc la nivelul organului care a iniţiat cercetarea respectivă, deobicei un organ ierarhic superior celui analizat.

În această fază a sintezei se tratează problemele de coordonare, se văd legăturile dintre diferitele verigi organizatorice ale administraţiei respective, se examinează simplificările care apar ca necesare. Activitatea de sinteză ar putea să fie îndeplinită de funcţionari specializaţi în acest domeniu. Într-adevăr, cunoscînd bine problemele administraţiei respective şi avînd în acelaşi timp şi o bună pregătire în domeniul organizării, pot exista funcţionari specializaţi, în cadrul fiecărei ramuri sau domeniu de activitate a administraţiei de stat, în probleme de sinteză de organizare.

În faza sintezei se poate recurge şi la tehnologia informaticii. Bineînţeles în această privinţă organizatorul va recurge la un specialist în materie. Pentru a pune problemele calculatoarelor electronice este nevoie de un specialist în problemele de organizare. Rezolvarea acestora prin mijloace electronice este de resortul specialistului în acest domeniu.

Ce sarcini revin organizatorului în faza sintezei ?

Pe baza investigaţiilor făcute, în faza sintezei organizatorul va ghida alegerea şefului organului respectiv. Cercetările întreprinse pot să ducă la concluzia îndeplinirii corespunzătoare a atribuţiilor de către şeful organului cercetat, sau dimpotrivă a necesităţii schimbării acestuia. Deci organizatorul va avea ca o primă atribuţie ghidarea forurilor competente în alegerea şefului organului care este supus analizei.

Organizatorul are deasemeni sarcina de a alege echipamentul administrativ şi materialele care convin efectuării în bune condiţii a muncii în organul analizat (aparate de reproducere, dispozitive, bandă magnetică, hîrtie, imprimate etc.). În legătură cu imprimatele, organizatorul trebuie să ştie că existenţa unor imprimate raţional întocmite poate să faciliteze în mare măsură îndeplinirea sarcinilor de către organele administraţiei de stat.

Aceasta mai ales în acele activități ale organelor administrației de stat care presupun relațiile cu publicul. Adeseori în practică nu se dă atenția corespunzătoare imprimatelor, înalții funcționari o consideră o problemă minoră și o încredințează spre rezolvare unor funcționari inferiori.

Elaborarea imprimatelor, pe care le folosesc diferite organe ale administrației de stat, cere o analiză foarte fină a elementelor care le compun, precum și a persoanelor care trebuie să le folosească. Imprimatul trebuie în așa fel conceput încît să dea toate informațiile necesare organului administrației de stat pentru a putea să ia o decizie, iar cel care le folosește să o poată face cu multă ușurință. În unele țări sînt creiate oficii speciale cu specialiști în domeniul imprimatelor.

Tot în legătură cu documentele folosite în circuitul administrativ, organizatorul în faza de sinteză va alege tehnica optimă de întocmire și de circulație a respectivelor documente, înlăturîndu-se copiile inutile și verigile inutile în circulația acestor documente. În activitatea practică a administrației de stat se acordă prea puțină atenție acestui aspect al muncii administrative. Astfel se cere multiplicarea nerațională și inutilă a unor documente (sînt bătute la mașina de scris un număr mare de copii după un anumit act, fără ca aceste copii să fie necesare), sau sînt trimise astfel de copii la servicii care nu au nevoie de ele.

Problematica relațiilor administrației de stat cu publicul este foarte importantă, și organizatorul trebuie să se preocupe de acest aspect în faza de sinteză.

Administrația de stat în țara noastră se caracterizează prin esența sa democratică. Organele administrației de stat nu se separă printr-un zid de nepătruns de cetățeni, dimpotrivă administrația de stat socialistă este pusă în slujba cetățeanului. Pornind de la această esență a administrației de stat socialiste, organizatorul trebuie să se preocupe de asigurarea realizării celor mai bune relații între organul administrației de stat și public. Acest lucru se poate realiza prin două principale mijloace.

Mai întîi prin asigurarea informării publicului despre activitatea organelor administrației de stat, bineînțeles cu respectarea cerințelor păstrării secretului de serviciu. Pentru a răspunde acestei necesități, în principalele organe ale administrației de stat atît cele centrale cît și cele locale trebuie create servicii speciale care să se preocupe de realizarea acestei sar-

cini a informării publicului despre activitatea administrației respective.

Aceste servicii trebuie puse sub directa subordonare a șefului organului respectiv și trebuie să desfășoare o activitate planificată și susținută de informare a publicului. În acest scop serviciile respective trebuie să-și organizeze legăturile cu presa scrisă și vorbită pentru a face cunoscute realizările administrației respective în masa cetățenilor, sau pentru a solicita sprijinul acestora în vederea realizării anumitor sarcini care revin respectivelor organe ale administrației de stat. Deasemeni serviciile despre care vorbim pot folosi pliantele, afișele, broșurile, expozițiile și cinematograful pentru informarea publicului.

Un al doilea mijloc prin care asigură legătura administrației de stat cu publicul și care trebuie să stea în atenția organizatorului este primirea publicului la organul administrației de stat care este supus analizei. Acest aspect prezintă mare importanță mai cu seamă la acele organe ale administrației de stat care prestează servicii în mod direct diferiților solicitanți.

Problema primirii publicului trebuie să preocupe în modul cel mai serios pe organizator. Solicitanții trebuie să fie primiți la ore convenabile astfel încît să nu piardă din timpul lor de muncă, dar nici să afecteze prea mult timpul destinat repaosului.

Solicitanții trebuie să fie îndrumați la serviciile respective.

Trebuie să se asigure o informare exactă și cît se poate de simplă a solicitanților asupra condițiilor folosirii serviciului pe care-l prestează respectivul organ al administrației de stat.

Administrația trebuie să asigure raporturile cele mai relaxate cu solicitanții. Funcționarii trebuie să se poarte cuviincios și să răspundă cu răbdare la întrebările solicitanților. Servicul de informații în cadrul organelor administrației de stat care lucrează cu publicul trebuie foarte bine organizat și încredințate unor funcționari cu îndelungată experiență și cu o înaltă competență profesională. Un astfel de serviciu bine organizat asigură buna desfășurare a activității organului respectiv și totodată fundamentează sentimentul cetățeanului că administrația lucrează pentru el.

În sfîrșit, relativ la raporturile administrației de stat cu publicul, organizatorul se preocupă de asigurarea audiențelor

publicului la diferiții funcționari ai organului respectiv. Este o chestiune de mare importanță pe care organizatorul trebuie să o rezolve dacă dorește o administrație de stat eficientă și pe baze democratice.

În faza de sinteză organizatorul va avea de rezolvat și problemele legate de relațiile sociale care există în cadrul organului administrației de stat respectiv. Asupra acestor chestiuni nu insistăm deoarece am făcut analiza lor într-un capitol separat din acest curs. Organizatorul va trebui să țină seama de implicațiile pe care le au aceste relații asupra îndeplinirii sarcinilor de către organul respectiv.

Organizatorul se va preocupa și de mijloacele materiale de care trebuie să dispună organul administrației de stat precum și de felul în care se realizează documentarea administrativă în cadrul acelui organ al administrației de stat. În acestă privință organizatorul va trebui să țină seama de anumite trăsături care caracterizează cele două laturi ale activității administrative, mijloacele materiale folosite și documentarea. De aceea vom face o cercetare separată a celor două probleme în capitolele care urmează.

Capitolul II

MIJLOACELE MATERIALE ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Administrația de stat pune în acțiune pentru a putea să-și realizeze sarcinile o serie de mijloace materiale, extrem de numeroase și de diversificate. De asemeni pentru a-și îndeplini sarcinile pe care le are, admininstrația de stat trebuie să folosească localuri care să îndeplinească o anumită funcționalitate.

În acest capitol vom examina problemele care privesc folosirea de către administrația de stat a acestor mijloace materiale. Ne vom ocupa mai întîi de echipamentul administrativ și după aceea de localurile folosite de administrația de stat.

Secțiunea I-a
ECHIPAMENTUL ADMINISTRATIV

§ 1. Noțiunea și importanța echipamentului administrativ

Echipamentul administrativ este un ansamblu de elemente materiale prin care se realizează activitatea organelor administrației de stat. În noțiunea de echipament administrativ se cuprind mașinile și materialele folosite de organele administrației de stat, mobilierul de birou și furniturile necesare muncii administrative (hîrtie, imprimate etc.). De felul cum sînt echipate organele administrației de stat cu aceste elemente depinde în mare măsură eficiența activității acestor organe.

Știința administrației cercetează problema echipamentului administrativ tocmai în scopul asigurării eficienței administrației de stat, dar și pentru a se asigura o folosire rațională a acestui echipament, pentru ca, din acest punct de vedere administrația de stat să nu împovăreze bugetul statului.

Evoluția echipamentului administrativ în vremea noastră marchează un extraordinar progres tehnic. În multe sectoare ale administrației de stat au pătruns mijloacele mecanizate de lucru, se folosesc mașini electronice de calcul, mijloace electromagnetice de înregistrare a documentelor, mijloace mecanice pentru grăbirea circulației documentelor, mijloace electronice pentru circulația informației în circuitul administrativ ș.a. Folosirea mijloacelor pe care le oferă progresul tehnic al epocii noastre trebuie să constituie o permanentă preocupare pentru înzestrarea organelor administrației de stat. Dar această înzestrare cu echipament modern trebuie făcută în mod rațional, trebuie asigurată o folosire economică a acestor mijloace, precum și o folosire adecvată a acestora pentru adaptarea administrației la aceste mijloace moderne.

§ 2. Raționalizarea echipamentului administrativ

În epoca noastră preocuparea pentru perfecționarea modalităților de conducere socială implică în mod necesar și raționalizarea administrației de stat.

Iar în cadrul acțiunii de raționalizare a administrației de stat, pe lîngă problemele care privesc continua adaptare a administrației de stat la cerințele vieții sociale în continuă schimbare, la organizarea științifică a muncii în organele ad-

ministraţiei de stat, intră şi problemele de raţionalizare a echipamentului administrativ. Între cele mai importante probleme ale raţionalizării echipamentului administrativ notăm următoarele :

a) *Standardizarea echipamentului administrativ.* Pentru desfăşurarea eficientă a acţiunii administrative standardizarea echipamentului administrativ este esenţială. Acest lucru este foarte uşor de realizat în condiţiile statului socialist. Standardizarea însă trebuie făcută pe baza rezultatelor cercetărilor în domeniul organizării muncii organelor administraţiei de stat. Astfel pot fi standardizate mobilierul de birou, furniturile de birou, imprimatele de uz general ş.a. Standardizarea trebuie făcută pentru a se asigura funcţionalitatea deosebită a echipamentului administrativ. De aceea problematica respectivă este de competenţa specialiştilor în materie de organizare şi metode.

b) Pe baza experienţei şi a cercetărilor întreprinse în domeniul organizării muncii administrative se pot stabili norme cu privire la imprimatele care trebuie folosite de organele administraţiei de stat, cu privire la amenajarea mobilierului, cu privire la folosirea maşinilor şi aparatelor de care dispun organele administraţiei de stat ş.a. Este vorba deci de adoptarea unor norme tehnice de folosire a echipamentului administrativ, impunîndu-se obligativitatea respectării acestora de către organele administraţiei de stat.

c) *Mecanizarea şi automatizarea echipamentului administrativ.*

Problema mecanizării şi automatizării echipamentului administrativ este legată de adaptarea administraţiei de stat la progresul tehnic.

Mecanizarea şi automatizarea echipamentului administrativ se referă la utilizarea maşinilor de mare randament, care pot executa lucrări importante, care mai înainte erau îndeplinite de funcţionari ai administraţiei. Lucrările respective se caracterizează prin aceia că sînt repetabile, tocmai acest caracter subliniază importanţa efectuării lor cu ajutorul maşinilor. Aşa de exemplu maşinile contabile, maşini de cartoteci perforate, ordinatoare electronice pot efectua importante lucrări cu caracter repetabil mărind eficienţa serviciilor administrative.

Automatizarea şi mecanizarea pot aduce îmbunătăţiri substanţiale activităţii organelor administraţiei de stat. Dar automatizarea şi mecanizarea echipamentului administrativ nu trebuie să fie considerate ca bagheta magică prin care se poate rezolva totul în materie de administraţie de stat, putînd să transforme condiţiile de executare ale muncii administrative în orice situaţie. Unele inconveniente pot să se ivească în calea automatizării şi mecanizării, de aceea trebuie ca problema respectivă să fie privită în toată complexitatea sa, iar soluţiile trebuie găsite procedîndu-se cu multă prudenţă.

Recurgerea la maşinile electronice prezintă mare importanţă pentru unele servicii ale organelor administraţiei de stat, mărindu-le considerabil posibilităţile de informare şi de acţiune, care mai înainte, cu mijloacele tradiţionale, erau inaccesibile.

Există domenii ale administraţiei de stat unde nu se poate face faţă sarcinlor fără a se recurge la maşinile electronice. Aşa de exemplu în domeniul planificării fără maşinile electronice este foarte greu de realizat sarcinile care stau în faţa organelor administraţiei de stat.

După cum am văzut perspective noi se deschid, datorită cercetării operaţionale, în domeniul elaborării deciziilor administrative.

Cu toate aceste mari posibilităţi pe care le oferă mecanizarea şi automatizarea echipamentului administrativ, trebuie avute în vedere şi aspectele care constituie limitele introducerii şi a folosirii lor în administraţia de stat.

1. *Limitele cîmpului de acţiune al automatizării şi mecanizării echipamentului administrativ*. Progresul tehnic face ca aria mecanizării şi automatizării echipamentului administrativ să fie mereu în creştere. De aceea este greu să se spună absolut precis şi în amănunt tot ce se va întîmpla în acest domeniu. Pe plan teoretic se apreciază că toate operaţiunile materiale, pe care le realizează organele administraţiei de stat, în viitor vor putea fi mecanizate.

Acolo unde este nevoie de apreciere, de evaluarea unei situaţii concrete, sau de judecată, intervenţia umană este indispensabilă. Munca intelectuală poate fi uşurată, mijlocită de maşini, dar nu poate fi înlocuită, în caracterul său creator, de acestea.

Prin urmare, cîmpul de aplicare al mecanizării și automatizării echipamentului administrativ este limitat, în primul rînd sub acest aspect al posibilităților pe care le prezintă un astfel de echipament.

2. *Limitări de ordin economic ale automatizării și mecanizării echipamentului administrativ.* Nu este de ajuns totdeauna ca mecanizarea și automatizarea echipamentului administrativ să ofere perfecționări de ordin tehnic, în domeniul activității organelor administrației de stat. Trebuie să se mai urmărească, atunci cînd se procedează la mecanizarea și automatizarea acestui echipament, și rentabilitatea acestei perfecționări, pentru că, s-ar putea întîmpla ca noile tehnici să fie prea oneroase. În această privință trebuie observat că nu avem în vedere numai cîștigul pe care îl poate realiza mecanizarea sau automatizarea echipamentului administrativ, sau progresul imediat măsurabil al perfecționării respective.

Aspectele economice ale automatizării și mecanizării echipamentului sînt mult mai complexe și de aceea ele trebuie supuse unui minuțios studiu din partea celor care decid în această privință. O soluție des folosită în practică este aceea a punerii la dispoziția mai multor utilizatori a unor mecanisme moderne, cum de exemplu ar fi calculatoarele electronice prin centrele de calcul. O astfel de centralizare prezintă serioase avantaje, dar are și o serie de neajunsuri care trebuie să fie avute în vedere. Astfel centralizarea unui astfel de utilaj poate să fie mai ușor obiectivul de distrugere în caz de război sau de sabotaj. De asemeni defectarea unei instalații la un astfel de centru poate să paralizeze activitatea tuturor organelor administrației de stat care se bazează pe respectivele mecanisme.

3. *Limitări de ordin structural-organizatoric și social în automatizarea și mecanizarea echipamentului administrativ.* Orice implantare de metode și procedee noi în administrația de stat pune delicate probleme de ordin structural organizatoric, precum și pe plan social și uman. De aceea aceste aspecte trebuie cunoscute și în prealabil minuțios studiate de cei care decid referitor la automatizarea și mecanizarea echipamentului administrativ.

Trebuie ca să se asigure o integrare armonioasă a automatizării și mecanizării în structura administrației de stat. Perspectiva introducerii mașinilor și a mecanismelor noi an-

treneazǎ temeri din partea funcţionarilor administraţiei de stat, a căror muncă poate fi înlocuită de aceste maşini sau mecanisme. Problema se pune în cu totul alte condiţii în societatea socialistă, unde nu există şomaj, decît în cea capitalistă în care spectrul şomajului este cu adevărat demoralizant. Temerea funcţionarilor este legată de eventualitatea schimbării şi mecanizării echipamentului administrativ. Este de cele mai multe ori o teamă nejustificată pentru că practica arată că mecanizarea şi automatizarea echipamentului administrativ creiază noi nevoi care se cer împlinite de funcţionari.

Prin urmare problema are mai mult aspectul psihico-social care trebuie să fie observat de către cei care decid în materie. Oamenii trebuie să fie lămuriţi în această privinţă şi în acest fel se va asigura integrarea sănătoasă a noilor mecanisme în structura administraţiei de stat.

4. *Limitări ale mecanizării şi automatizării echipamentului administrativ datorită unor metode tradiţionale folosite dc organele administraţiei de stat.* Adaptarea administraţiei de stat la noile tehnici este limitată uneori şi de anumite tradiţii ale administraţiei de stat sau de anumite reguli care sau împămîntenit în acţiunea organelor adminstraţiei de stat. Introducerea tehnicilor noi poate să bulverseze metodele şi procedurile folosite pînă aci de organele administraţiei de stat, metode şi proceduri cu care erau obişnuiţi deopotrivă şi cetăţenii şi funcţionarii. Nu este vorba aci de o aversiune faţă de progresul tehnic ci pur şi simplu de o obişnuinţă în comportamentul social. Cît de greu a fost ca să se introducă în echipamentul administrativ telefonul atunci cînd oamenii erau învăţaţi să comunice cu administraţia prin contact direct sau prin scris. Se poate ca şi astăzi să existe funcţionari, sau chiar proceduri care să nu admită sesizarea administraţiei de stat cu ajutorul acestui mijloc de comunicaţie, cerînd comunicarea personală sau scrisă.

Secţiunea II-a
PROBLEMA LOCALURILOR ADMINISTRAŢIEI DE STAT

Randamentul muncii administrative depinde în mare măsură de alegerea localurilor în care îşi desfăşoară activitatea organele administraţiei de stat, de gruparea acestora, de dispersarea lor, de mobilarea şi accesoriile cu care sînt prevăzute.

Multă vreme s-a dat importanță primordială aspectului exterior al localurilor în care funcționau organele administrației de stat.

Exista în această concepție un element care nu trebuie neglijat, dar la care, în lumina cercetărilor moderne, nu se mai reduce rezolvarea problemei localurilor administrației de stat. Prin asigurarea unui aspect exterior impozant se urmărea să se reflecte grandoarea statului și autoritatea agenților săi, prin aceasta contribuindu-se la mărirea prestigiului administrației de stat. Astfel, au fost construite clădiri destinate administrației de stat care sînt veritabile monumente arhitectonice. Astăzi însă lucrurile în acest domeniu nu se opresc la aspectul exterior numai, care, repetăm, nu trebuie să fie pierdut din vedere fiind de mare importanță pentru asigurarea prestigiului administrației de stat.

Tehnicienii, organizatorii și arhitecții în vremea noastră se străduiesc și își asociază eforturile pentru a determina ce este necesar pentru ca localurile în care sînt implantate organele administrației de stat să ofere condiții de muncă cît mai bune, un randament sporit acțiunii acestor organe și un acces civilizat la folosirea serviciilor acestora de către cetățeni.

Trebuie să remarcăm că în efortul general de construcție care se realizează în țara noastră au fost cuprinse în multe orașe ale țării și localuri în care își desfășoară activitatea, sau urmează să și-o desfășoare, diferite organe ale administrației de stat.

Problema localurilor administrației de stat este esențială pentru organizator. Acesta trebuie să se intereseze de cubajul localului respectiv, a diferitelor birouri, încălzirea, iluminatul, izolarea fonică, felul în care sînt dispuse aceste localuri, dispersarea lor, comunicarea între diferitele încăperi, condițiile higenico-sanitare. Toate acestea au o deosebită importanță pentru buna desfășurare a acțiunii organelor administrației de stat. Problematica respectivă este necesar să facă obiectul unor ample cercetări științifice, în cadrul științei administrației și a unor acțiuni din partea organelor administrației de stat care se ocupă de organizarea muncii.

Capitolul III

PROBLEME PRIVITOARE LA CERCETAREA, PĂSTRAREA, DIFUZAREA ȘI ÎNTREBUINȚAREA DOCUMENTELOR (DOCUMENTAREA ADMINISTRATIVĂ)

Generalități

Ca și probemele de organizare și metode, de care ne-am ocupat mai înainte, documentarea administrativă este o chestiune care privește tehnica administrativă. În mare parte documentarea administrativă nu este reglementată și apare ca o activitate accidentală și benevolă în munca funcționarilor administrației de stat. Ori pentru realizarea unei administrații eficiente este necesară o documentare făcută pe baze științifice.

Ce este documentul și ce reprezintă documentarea administrativă ?

Prin document înțelegem un obiect purtător de cunoștințe care sînt detașabile de obiectul respectiv. Obiectul purtător de cunoștințe poate să fie conceput în acest scop sau nu, el este însă susceptibil de a fi identificat, transmis și consultat fără ca prin aceasta să fie modificate elementele de cunoaștere.

Documentele purtătoare de cunoștințe pot fi dispersate, iar cunoștințele pe care le cuprind trebuie să fie folosite. Cu alte cuvinte documentele purtătoare de cunoștințe trebuie să fie supuse unui tratament care comportă anumite tehnici intelectuale și materiale adaptate scopului cunoașterii respective. Aceasta este documentarea administrativă.

Administrația de stat, ca orice altă activitate are nevoie de o documentare directă, necesară îndeplinii sarcinilor pe care le au organele administrației de stat. Documentarea administrativă are rolul de a identifica și de a transmite cît mai complet și cît mai obiectiv posibil toate cunoștințele asupra unor subiecte delimitate în funcție de scopurile acțiunilor imediate pe care organele administrației de stat intenționează să le întreprindă.

Un document este susceptibil de a da lămurire celui care îl consultă, de a-i aduce o informație. După tratarea coordonată în cadrul documentării administrative documentul respectiv, sa umai exact cunoștințele cuprinse în el, se transformă într-un element documentar, care se adaugă altora referitoare la acelaș subiect.

Scopul documentări administrative este acțiunea pe care o vor întreprinde organele administrației de stat, care sînt

destinatarele și utilizatoarele documentării administrative. Dar documentarea nu se identifică cu informarea organelor administrației de stat în vederea întreprinderii unei acțiuni.

Informarea, în sensul său tehnic, nu se definește decît în raport cu cel informat. Prin definiție informarea caută contactul cu informatul, fără acest contact nu există informarea. Informarea comunică concluzii asupra unor fapte nu sursele care constată acele fapte, sau informații.

La rîndul său documentarea administrativă nu există decît prin documente și încetează să mai existe cînd documentele dispar.

Apoi, în timp ce informarea, în sensul tehnic al cuvîntului, acționează asupra informatului, documentarea privește mai întîi documentele și nu acționează asupra informațiilor pe care acestea le conțin, ci numai în legătură cu acestea.

Administrația de stat are nevoie de o organizare care să asigure permanent efortul elaborării documentelor și a rezultatelor acestui efort prin memorarea documentelor respective. Acest efort de coordonare și de organizare a documentelor și a informațiilor pe care le conțin, trebuie să fie critic și nu automat.

Deaceea documentarea trebuie să rămînă în domeniul acțiunii umane, ea nu poate să fie făcută de mașini.

Documentarea administrativă trebuie să cuprindă domeniul politic, domeniul economic, social, juridic și tehnic. Prin urmare documentarea administrativă nu se limitează numai la domeniul juridic (reglementare juridică, practică judecătorească, articole de revistă sau cărți din domeniul dreptului), ci trebuie să cuprindă și domeniul politic, economic social și tehnic, în raport cu aria de acțiune pe care o are administrația de stat. Pentru administrația de stat documentarea trebuie să asigure toate cunoștințele utile pentru acțiunile pe care le întreprind organele administrației de stat, din această cauză documentarea administrativă se definește ca o tehnică.

Secțiunea I-a

TEHNICA DOCUMENTĂRII ADMINISTRATIVE

Documentarea administrativă nu se poate defini decît ca o documentare de relații, deoarece această documentare cere interpretări numeroase și complexe. Documentarea variază în

funcţie de nivelul destinatarului documentării (este vorba de situaţia organului administraţiei de stat, căruia îi este necesară documentarea, în ierarhia administrativă), de natura activităţii pe care o pregăteşte destinatarul documentării, dacă este o acţiune de concepţie, de execuţie sau de simplă punere la curent. În orice caz documentarea presupune un stadiu absolut necesar al oricărei acţiuni pe care urmează să o realizeze oricare dintre organele administraţiei de stat. Este condiţia esenţială a reuşitei acţiunii administrative, pentru că prin documentarea administrativă se poate cunoaşte realitatea în care trebuie să acţioneze organele administraţiei de stat, realitatea politică, economică, socială, umană, juridică.

Răspunzînd acestei necesităţi documentarea administrativă trebuie să se slujească de anumite tehnici care să-i asigure realizarea scopului, cunoaşterea realităţii. Aceste tehnici sînt şi în alte domenii ale cunoaşterii. Vom arăta care sînt procedeiele de care se poate sluji documentarea administrativă.

§ 1. Documentarea administrativă şi documentare ştiinţifică

Documentarea administrativă, prin tehnica de reflectare şi de aprofundare a faptelor este asemănătoare cercetării ştiinţifice. Orice cercetare ştiinţifică începe prin strîngerea faptelor prin toate modurile de informare, deci strîngerea documentelor purtătoare de informaţii, ca apoi să se treacă la studiul acestor informaţii.

Prin urmare şi în documentarea administrativă trebuie urmată tehnica cercetării ştiinţifice a fişării faptelor care interesează domeniul în care urmează a fi întreprinsă acţiunea administrativă.

Aceste fapte fişate sînt clasificate, iar rezultatele cercetării sînt puse la dispoziţia organului administraţiei de stat care urmează să acţioneze.

§ 2. Documentarea administrativă şi tratamentul mecanic al informaţiilor

În tehnica documentării administrative se pot folosi mijloace moderne de documentare ca microfilmul, fotocopiile, maşinile pentru tratarea informaţiilor. În acest din urmă caz maşinile electronice au o mare aplicaţie în tehnica documentării administrative. Deasemeni trebuie menţionat că mecani-

zarea oferă largi posibilităţi documentării administrative cu privire la clasificarea faptelor şi cu privire la punerea în relaţie a diferitelor concepte. Maşinile pot rezolva multe probleme care ţin de documentare, dînd informaţii de un tip determinat. Maşinile nu pot să îndeplinească sarcinile documentării în totalitatea lor. Astfel maşinile electronice nu pot furniza informaţiile al căror subiect n-a servit la definirea respectivelor informaţii. Acest aspect al documentării ţine de acţiunea critică a creierului uman. Este foarte interesantă în această privinţă experienţa unei universităţi americane care a folosit maşinile electronice în documentarea administrativă în domeniul sănătăţii publice. Experienţa a arătat posibilităţile pe care le au maşinile electronice de calcul pentru studiul comparat al diferitelor norme juridice referitoare la ocrotirea sănătăţii publice, dar ele s-au dovedit incapabile la examinarea validităţii acestor norme şi la confruntarea lor cu realitatea dedusă din alte documente purtătoare de informaţii în domeniul respectiv.

După cum am arătat şi în capitolul referitor la mecanizarea şi automatizarea echipamentului administrativ, subliniem şi în acest capitol că nu trebuie subestimată valoarea automatizării şi mecanizării acestui echipament, dar nici o exaltare nu este raţională în ceea ce priveşte posibilităţile pe care le oferă maşinile electronice de calcul.

§ 3. Documentarea administrativă şi biblioteconomia

În documentarea administrativă sînt strînse documente de diferite origini, este firesc deaceea, ca în documentarea administrativă să fie folosite tehnici de bibliotecă cum sînt colecţiile de cărţi şi periodice grupate pentru anumite nevoi determinate. Practic documentarea administrativă altădată consta în bibliotecile de care dispuneau diferitele organe ale administraţiei de stat. Astăzi însă numai o astfel de documentare administrativă este insuficientă pentru a se asigura îndeplinirea complexelor sarcini ale administraţiei noastre de stat.

Folosind anumite tehnici de bibliotecă nu înseamnă că documentarea administrativă se confundă cu biblioteconomia (ştiinţă care se ocupă cu formarea, administrarea şi organizarea bibliotecilor).

Diferența se remarcă în nivelul bibliografiei. Într-o bibliotecă sînt fișate și catalogate diferitele cărți și publicații. În documentare, folosindu-se anumite tehnici de biblioteconomie (fișare, catalogare etc.) sînt folosite cărți și publicații dar se merge la stricta specializare în problema care interesează pe beneficiarul documentării, pînă la cele mai mici articole din diferite publicații. Este foarte adevărat că unele biblioteci pot fi strict specializate într-un anumit domeniu, ba chiar într-o anumită materie din acel domeniu. Aceasta însă nu înseamnă că ne aflăm în cadrul strict al documentării administrative. Rolul bibliotecilor constă în conservarea diferitelor lucrări, iar dacă se fișează și o bibliografie de specialitate, acest lucru se face în scopul strîngerii părerilor autorilor cercetați, deci tot un rol de conservare. În documentarea administrativă scopul este slujirea nevoilor acțiunii administrației de stat. De aceea documentaristul trebuie să țină seama de nevoile în mișcare ale acțiunii organelor administrației de stat și să slujească acestor nevoi. Bibliotecile nu pot face acest lucru fiind depășite de fluxul informațiilor administrației și nu sînt înarmate pentru a trata noianul de date pe care le furnizează activitatea organelor administrației de stat, și realitatea faptică asupra cărei acționează aceste organe.

§ 4. Documentarea administrativă și arhivistica

Desigur că documentarea administrativă trebuie să folosească unele tehnici ale arhivisticii. Arhivistica este o știință auxiliară a istoriei care se ocupă cu strîngerea, conservarea și folosirea documentelor.

Acțiunea documentară în arhivistică este orientată spre studiile istorice și nu spre nevoile practice ale administrației de stat. Din păcate în multe organe ale administrației de stat conservarea în arhive a documentelor nu se face în acest scop al activității viitoare a organului respectiv ci numai pentru consemnarea unei activități trecute pe care o va cerceta istoria. Prin urmare documentarea administrativă trebuie să folosească tehnicile de arhivistică, dar cu orientarea spre nevoile actuale ale administrației de stat. Deci în documentarea

administrativă nu trebuie numai „memorată" activitatea organelor administrației de stat prin documentele de arhivă, ci aceste documente trebuie să fie puse în relație cu activitățile organelor administrației de stat, așa cum reies ele din alte informații de origine internă, adică din interiorul administrației, sau externă, adică din afara acesteia.

Cu alte cuvinte documentarea administrativă trebuie să aibe un caracter activ, să slujească acțiunea administrativă.

Secțiunea II-a

DESFĂȘURAREA DOCUMENTĂRII ADMINISTRATIVE

Documentarea administrativă cere tehnici care să-i asigure rapiditatea, exaustivitate, suplețe, eficacitate. Documentarea administrativă trebuie să fie mereu pusă la zi astfel încît oricînd să poată răspunde modificării faptelor pe care le cuprinde realitatea în care acționează organele administrației de stat.

Precizia documentării administrative și exaustivitatea ei trebuie să garanteze specializarea și obiectivitatea cunoștințelor deduse din cercetarea documentelor.

Suplețea documentării administrative trebiue să permită punerea în cauză a problemelor care interesează acțiunea orgarelor administrației de stat și adaptarea la documentele purtătoare de informații.

În sfîrșit eficacitatea documentării administrative trebuie să satisfacă permanența activității de documentare în relație cu acțiunea administrativă și reflectarea realității pentru a putea mijloci acțiunea organelor administrației de stat.

Documentarea administrativă cuprinde trei grupe de operațiuni care vor fi examinate mai jos în cadrul acestei secțiuni a cursului.

§ 1. Cercetarea și conservarea documentelor

Eficacitatea documentării și obiectivitatea ei depinde de colectarea documentelor purtătoare de informații necesare acțiunii organelor administrației de stat. Exaustivitatea colec-

tării informațiilor pentru un subiect dat, depinde de numărul publicațiilor și documentelor reunite, după ce au fost determinate criteriile de strîngere a acestora. În acest punct apare pericolul unor criterii subiective relativ la pertinența documentelor. Astfel s-a constatat că aproximativ 33% din articolele asupra unui subiect anumit, care apar în revistele de specialitate nu sînt recenzate, tocmai datorită manifestării acestor criterii subiective asupra pertinenței lor relativ la un anumit subiect.

Problemele referitoare la strîngerea documentelor sînt diferite în raport cu originea acestora. Astfel multe din documentele care provin de la diferitele organe ale administrației de stat nu se poate procura totdeauna ușor. Este necesar ca organele administrației de stat să aibe evidența deciziilor pe care le iau și să le pună la dispoziția celor care fac documentarea. Acest lucru este necesar pentru toate documentele pe care le au organele administrației de stat.

Documentarea administrativă nu este un scop în sine.

Cu alte cuvinte prin documentarea administrativă nu se urmărește pur și simplu colectarea și conservarea diferitelor documente purtătoare de informații. Documentarea administrativă urmărește satisfacerea unor multiple posibilități de întrebuințare eficace a informațiilor respective în acțiunea organelor administrației de stat.

§ 2. Prospectiva

Documentarea administrativă nu este un scop în sine.

Cu alte cuvinte prin documentarea administrativă nu se urmărește pur și simplu colectarea și conservarea diferitelor documente purtătoare de informații. Documentarea administrativă urmărește satisfacerea unor multiple posibilități de întrebuințare eficace a informațiilor respective în acțiunea organelor administrative de stat.

Prospectiva asigură tocmai această legătură a documentării cu acțiunea organelor administrației de stat. Acest aspect al desfășurării documentării învederează necesitatea unor organisme specializate ale administrației de stat, care să fie însărcinate cu pregătirea organelor administrației de stat,

studiind această acțiune în perspectiva ei mai mult sau mai puțin îndepărtată.

În această etapă a documentării se face trecerea de la document la gîndirea creatoare, în sensul desprinderii unor concluzii pentru acțiunea pe care o va întreprinde organul administrației de stat, care beneficiază de documentare. Prospectiva, ca o etapă a documentării administrative, după cum se poate deduce din cele arătate mai sus, se poate realiza prin organisme distincte de cele care colectează și păstrează documentele purtătoare de informații. Aceasta este o chestiune care se poate rezolva deosebit de la un organ al administrației de stat la altul, sau de la o ramură a administrației de stat la alta. În acest domeniu pot fi formate cadre specializate care să se ocupe de prospectarea acțiunii administrative în domeniul în care funcționează respectiva administrație de stat. Oricum însă prospectiva nu poate să se realizeze în mod autonom față de acțiunea administrativă. Mai exact, chiar atunci cînd există un organism specializat în prospectivă, acesta trebuie să fie dependent de organul de acțiune căruia îi este destinată documentarea Aceasta leagă în mod organic prospectiva de acțiune.

§ 3. Difuzarea

După colectarea și conservarea documentelor, după ce informațiile cuprinse în documentele respective au fost cercetate și interpretate în relație cu acțiunea care se pregătește de către organul administrației de stat, beneficiar al documentării, urmează ultima fază a documentării, difuzarea. Această ultimă fază a documentării administrative cuprinde o serie de operațiuni care asigură sensul dinamic al documentării. O documentare oricît de bună și temenică ar fi, dacă nu i se asigură difuzarea la cei interesați de cunoașterea informațiilor respective, rămîne o literă moartă. Ori, după cum s-a mai arătat documentarea administrativă trebuie să fie eficientă, legîndu-se de acțiunea organelor administrației de stat.

În general vorbind activitatea de notificare a actelor pe care le face administrația de stat este esențială pentru înde-

plinirea sarcinilor sale. Este această activitate o piesă extrem de importantă a întregului mecanism administrativ, pentru că reprezintă o pîrghie prin care se exercită și se menține autoritatea administrației de stat.

Toate acestea se observă și în faza difuzării la documentarea administrativă, care trebuie să fie concepută ca parte integrantă a activității globale pe care a realizează organele administrației de stat. Trebuie să se asigure o largă publicitate. Bine înțeles noțiunea de publicitate trebuie înțeleasă în relație cu beneficiarii documentării. Acest lucru se poate face prin mijloace multiple ca reviste, ziare, publicații de uz intern pentru diferitele ramuri ale administrației de stat.

O problemă care se evidențiază mai ales în faza difuzării, dar care este prezentă dealungul întregei documentări administrative este problema clasificării în documentarea administrativă. Sînt folosite mai multe metode de clasificare. Astfel este larg folosită clasificarea juridică a documentării administrative. În cazul acestei metode sînt grupate diferitele acte normattive pe care le aplică organele administrației de stat în diverse ramuri de activitate. Este o documentare folositoare dar este insuficientă pentru acțiunea administrativă. Această metodă este tributară concepției juridicizante a administrației de stat.

După cum s-a mai spus fenomenul administrativ nu se poate reduce la aspectul său juridic ci trebuie să fie privite și cercetate toate aspectele acestui fenomen. Deaceea o documentare administrativă eficientă și exaustivă trebuie să cuprindă întreaga gamă de documente privitoare la date și fapte care interesează acțiunea organelor administrației de stat.

Pentru o bună rînduire a materialelor care valorifică documentarea se poate folosi clasificarea alfabetică pe materii.

Apare aci o mare dificultate și anume caracterul flotant al termenilor folosiți. Este îndeopște cunoscut că pentru domeniul administrației de stat noțiunile nu sînt totdeauna cele mai precise.

Accepțiunile pot fi diferite pentru noțiunea de organ al administrației de stat, sau pentru ramură a administrației de stat. Acest lucru constituie un serios impediment în realizarea

eficienței documentării administrative. Este deaceea necesar ca în activitatea de documentare să se înceapă cu studiul diferitelor concepte, ajungîndu-se la o unitate de vederi în privința folosirii conceptelor respective în documentarea care se înfăptuiește. Evident că pentru acest lucru trebuie ca documentariștii să aibe o bună pregătire profesională, atît de ordin teoretic cît și practic. De multe ori însă această categorie de funcționari, acolo unde ea există, este considerată ca auxiliară, dacă nu ca secundară funcționarilor administrației de stat care se ocupă de administrația „activă". Iar în ceea ce privește pregătirea, pentru că ei sînt considerați simpli magazioneri de date, nu li se cere pregătirea pe care trebuie să o aibe un veritabil documentarist al administrației de stat.

TITLUL VII

CONTROLUL

Capitolul I

ASPECTELE GENERALE ALE CONTROLULUI ÎN ADMINISTRAȚIA DE STAT

Generalități

Orice acțiune subordonată reclamă un control, adică o verificare a conformității acțiunii reale cu exigențele celui care deține autoritatea supremă. Cu alte cuvinte este nevoie de comparare a acțiunii prevăzute cu cea reală. Cum administrația de stat, ca activiate am caracterizat-o ca o acțiune subordonată unor valori politice este necesar ca acțiunea care se desfășoară, în scopul realizării acestor valori, să fie supusă controlului.

Controlul este necesar nu numai pentru a se constata eventuala eroare a administrației de stat, dar și pentru a se trage învățămintele necesare din săvîrșirea erorii. Este aspectul pozitiv al controlului care asigură subordonarea acțiunii organelor administrației de stat exigențelor vieții politice și sociale. Nu trebuie să fie ignorat însă și neajunsul pe care îl prezintă controlul. Prin caracterul său greoi și lent, controlul poate să inhibe inițiativele și să frîneze acțiunea organelor administrației de stat. De aceea este bine ca să fie realizat un control rațional. Pentru a răspunde acestei cerințe este necesară cercetarea noțiunii controlului, metodologia acestuia precum și efectele pe care le poate produce.

Secțiunea I-a

NOȚIUNEA CONTROLULUI ÎN ADMINISTRAȚIA DE STAT

§ 1. Ce este controlul ?

Pentru a înțelege metodologia controlului în administrația de stat, precum și importanța acestuia în asigurarea unei bune funcționări a organelor administrației de stat, este necesar să se precizeze natura activității de control.

Controlul face parte din operațiunile administrative. Aceste operațiuni administrative care compun controlul nu sînt destinate a servi drept prestațiuni ale organelor administrației de stat către cetățeni și nici să contribuie direct la organizarea structurilor administrației de stat.

Există și un control pe care organele administrației de stat îl realizează asupra unor activități ce se desfășoară în afara acestor organe. Așa de exemplu controlul financiar, controlul vamal, controlul sanitar, controlul circulației pe drumurile publice ș.a.

Acest tip de control, care se realizează în mare parte tot prin operațiuni administrative, constituie însă un element al activității organelor administrației de stat, prin care se realizează sarcinile administrației de stat. Acest control ține deci de acțiunea administrativă, sau de activitatea organelor administrației de stat ce se desfășoară în raport cu alții decît cu însăși administrația de stat.

Într-adevăr mai există un tip de control asupra administrației, asupra felului în care administrația de stat își îndeplinește sarcinile pe care le are. Asupra acestui tip de control se cere a fi îndreptată atenția noastră într-un curs de știința administrației, prentru că dezvăluirea esenței controlului, a formelor sale, a metodologiei și tehnicilor controlului, contribuie la cunoașterea mecanismului administrației de stat, și prin aceasta la posibilitatea de îmbunătățire a activității organelor administrației de stat.

În control există neapărat doi termeni, două elemente și anume o bază de referință și un punct examinat. Între aceste două elemente sau doi termeni ai controlului există un raport denumit conformitate. Acest raport nu trebuie să fie

totdeauna sinonim cu identitatea dintre baza de referință și punctul examinat.

Uneori se poate cere o adecvare totală între baza de referință și punctul examinat, alteori poate să existe o bază de apreciere, care se poate grada. Controlorul va constata în acest caz, dacă punctul examinat se află pe scara de conformitate pe care i le indică normale care au fost fixate, și pe care trebuie să le respecte cel care îndeplinește acțiunea administrativă.

De aci se poate desprinde importanța controlului pentru acțiunea administrativă. Controlul este mijlocul prin care se asigură funcționarea adecvată a mecanismului administrativ. Prin control se costată și totodată se asigură realizarea corectă a sarcinilor de către organele administrației de stat. Într-o administrare ideală controlul va da satisfacție dacă se va constata că totul s-a petrecut bine. În realitate însă nu se poate concepe controlul fără constatarea unor deficiențe.

Pentru precizarea noțiunii controlului este necesar să examinăm sistemul de referință, elementele asupra cărora poartă controlul, precum și natura operațiunilor de conformitate (raportul dintre baza de referință și punctul examinat).

§ 2. Baza de referință a controlului

Organele administrației de stat au de îndeplinit anumite sarcini prin procedeie determinate și cu mijloacele pe care le au la dispoziție. Controlul are ca scop verificarea îndeplinirii sarcinilor, în mod concret, de către organele administrației de stat. Baza de referință a controlului va trebui să cuprindă scări care să se raporteze la procedeiele și la mijloacele folosite de organele administrației de stat în realizarea sarcinilor pe care le-au avut de îndeplinit.

Astfel baza de referință va cuprinde obiectivele pe care le avea de îndeplinit organul controlat, prevăzîndu-se un anumit criteriu pentru aprecierea gradului de realizare. De exemplu realizarea globală sau procentuală a acestor obiective. Va exista o scară de eficacitate în privința realizării sarcinilor de către organul administrației de stat, controlul avînd ca bază

de referință această eficiență a acțiunii desfășurată de organul controlat.

În ceea ce privește problema procedeielor folosite, acestea se cuprind în baza de referință într-un număr de cerințe impuse organului controlat. Organele administrației de stat, după cum se știe, trebuie să se conformeze anumitor reguli, să observe anumite dispoziții (imperative sau prohibitive) care le sînt impuse.

Toate aceste norme sînt cuprinse în baza de referință a controlului.

Măsurarea respectării acestor norme se face în cadrul controlului de regularitate care se practică în domeniul controlului de legalitate care se face organelor administrației de stat.

Baza de referință a controlului cuprinde și procedeiele folosite de organele administrației de stat pentru îndeplinirea sarcinilor pe care le au. În această privință se poate aprecia rentabilitatea procedeielor folosite, precum și oportunitatea acestora.

Respectiv avem de a face cu controlul de rentabilitate și cu controlul de oportunitate.

Controlul de oportunitate, în ansamblul controlurilor asupra administrației de stat, prezintă un mare grad de subiectivitate, deoarece oferă controlorului cele mai diverse posibilități de apreciere și interpretare. Natura acestui control este însă identică cu a celorlalte, deoarece necesită termeni de referință.

Acești termeni pot fi interesul sarcinii realizate, interesul special al organului controlat ș.a.

În sfîrșit baza de referință a controlului mai cuprinde și mijloacele folosite de organul controlat pentru realizarea sarcinilor pe care le-a avut. Și aci există un anumit număr de scări de apreciere. Se cuprind aci mijloacele umane și materiale folosite, precum și calitatea serviciului realizat de organul controlat. Prin urmare baza de referință a controlului va cuprinde și elemente privitoare la personalul folosit de administrație, la mijloacele meteriale și la calitatea serviciului prestat.

§ 3. Elementele asupra cărora poartă controlul

Orice element de activitate a organelor administrației de stat poate face obiectul unei aprecieri de control.

Controlul asupra mijloacelor materiale și financiare este mai ușor deoarece scările pe baza cărora se stabilește conformitatea pot fi lesne alcătuite. Este un control tehnic prin excelență.

Controlul care se referă la personalul organelor administrației de stat este mult mai dificil, deoarece criteriile de bază sînt destul de complicate, și foarte greu de întocmit. În această privință se poate face un control analitic care să vizeze pe toți funcționarii organului controlat, sau un control sintetic care vizează numai pe funcționarii unui anume serviciu din cadrul organului controlat.

În fine controlul se face asupra actelor juridice și mai ales a actelor administrative emise de organul controlat. Evident că tot aci intră și controlul operațiilor administrative care pregătesc actele administrative, sau sînt necesare pentru punerea acestora în executare. Controlul poartă și asupra operațiilor materiale pe care le fac organele administrației de stat.

§ 4. Operațiunile de conformitate

Există un mare număr de operațiuni, mai mult sau mai puțin complexe, prin care se cercetează raportul dintre baza de referință și punctul examinat, pe care le denumim operațiuni de conformitate. Să vedem care sînt aceste operațiuni.

a) *Operațiunile de verificare a elementelor concrete.* În cazul acestor operațiuni se verifică prezența sau absența unor factori măsurabili. Acest tip de operațiuni aparține controlului de materialitate. Acest control privește în special bunurile pentru care referirea se face la calitate și la anumite proprietăți pe care acestea trebuie să le aibe. Controlul de materialitate se poate realiza însă și în cazul actelor juridice și a anumitor operațiuni administrative.

b) *Operațiunile de control al regularității activității supuse controlului.* Mult mai complex este controlul de regularitate,

deoarece acest control se referă la confruntarea elementelor supuse verificării, cu o anumită normă juridică. În cazul acestor operațiuni de conformitate intervin posibilități de interpretare, din partea celui care exercită controlul. Este vorba prin urmare în acest caz, de operațiuni care nu au un caracter automat, așa cum se întîmplă la controlul de materialitate. Controlul de regularitate privește actele juridice și operațiunile administrative prevăzute de diferite norme de drept.

c) *Operațiunile de control al rentabilității și eficacității.*

Controlul rentabilității și a eficacității unui serviciu realizat de administrația de stat este și mai complex și cuprinde un mai mare număr de elemente de apreciere. Astfel controlul rentabilității serviciului este relativ mai simplu. Operațiunile de conformitate se referă la bunuri (evaluarea prețului acestora) la costul serviciilor și al personalului folosit de organul care este controlat.

Controlul eficacității este mai complex ca acela al rentabilității. Dificultatea constă aci în faptul că rezultatul obținut printr-un procedeu sau altul este mai puțin susceptibil de a fi evaluat. Operațiunile de conformitate în acest control privesc bunurile, personalul, actele juridice, operațiunile administrative și serviciile pe care le face organul supus controlului.

d) *Operațiunile de control a oportunității.* Cel mai complex control este controlul oportunității. În cazul acestui control sarcinile de referință sînt în general imprecise, iar eelmentele la care se raportează sînt susceptibile de interpretări și analize diferite, ceea ce determină mari fluctuații în aprecierea posibilă.

Cunoscîndu-se această caracteristică a controlului oportunității, este bine ca acest control să intervină numai în condiții temeinic pregătite, iar controlorul să aibe o cunoaștere directă și precisă a celor doi termeni de comparație. Este bine ca acest control să fie realizat de controlori foarte apropiați de operațiunea la care se referă controlul. Numai în acest fel se poate asigura cunoașterea termenilor de comparație. Controlul oportunității se face la actele juridice și la unele operațiuni administrative, care pregătesc sau pun în executare actele juridice.

Secţiunea II-a

FORMELE CONTROLULUI ADMINISTRAŢIEI DE STAT

După cum s-a putut vedea din cele expuse la începutul acestui capitol, există mai multe feluri de control din punctul de vedere al autorului controlului. Astfel am văzut că poate să existe un control pe care administraţia de stat îl face asupra cetăţenilor sau asupra diferitelor organizaţii obşteşti, de asemeni un control care se exercită asupra activităţii organelor administraţiei de stat.

La rîndul său acest din urmă control, ţinîndu-se seama de autorul său, poate să fie realizat de organele de partid, de organele puterii de stat, de organele judecătoreşti, de organele procuraturii, de organizaţiile obşteşti, precum şi de către organele administraţiei de stat. Interesîndu-ne în cadrul acestui curs în special de controlul pe care îl realizează organele administraţiei de stat, vom observa că acest din urmă control poate să îmbrace mai multe forme, ţinînd seama de criteriul autorului controlului.

1. Organul de control aparţine chiar organului controlat. În acest caz pot fi mai multe situaţii.

Astfel mai întîi se poate vorbi de un autocontrol, funcţionarul însuşi făcîndu-şi controlul activităţii sale, pe coordonatele arătate mai sus, bazat de referinţă, punct de control şi conformitatea acestora. Este o formă care trebuie să-şi găsească o largă aplicare deoarece poate să prevină eroarea în muncă.

Autorul controlului poate să fie şeful ierarhic, în virtutea atribuţiilor pe care le are asupra activităţii ce o desfăşoară subordonaţii săi. În sfîrşit autorul controlului face parte din structura organului controlat, dar exercită controlul ca o funcţie specializată în această privinţă. Aşa de exemplu este controlul financiar intern, realizat de funcţionari care aparţin organului respectiv şi care îndeplinesc o funcţie specializată în domeniul controlului.

2. Organul de control aparţine aceleiaşi ramuri a administraţiei de stat ca şi elementul asupra căruia se exercită controlul. Aşa de exemplu controlul pe care îl exercită ministerele asupra organelor administraţiei de stat care li se

subordonează alcătuind, împreună, din punct de vedere organizatoric o ramură a administrației de stat. De exemplu, ministerul Educației și învățămîntului controlează activitatea școlilor de toate gradele. În acest caz autorul controlului este bine să funcționeze în subordonare directă față de autoritatea supremă a respectivei ramuri a administrației de stat, în speță ministrul, sau conducătorul organului central al administrației de stat considerat. Așa este cazul de exemplu cu corpul de control al ministrului sau diferitele inspecții care funcționează în organele centrale ale administrației de stat.

3. Organul de control aparține administrației de stat, dar este atașat unui alt organ al administrației care nu face parte din ramura care cuprinde organul controlat. În această formă de control se realizează controlul sanitar, zoo-veterinar, vamal ș.a., organele de control aparținînd unor ministere, iar organele controlate altora. În aceiași situație este controlul pe care îl face Comitetul de Stat pentru Economia și Administrația Locală asupra organelor locale ale administrației de stat.

După ce am precizat noțiunea controlului și formele sale ne vom ocupa de tehnica controlului administrației de stat.

Capitolul II

TEHNICA CONTROLULUI

Oricare ar fi forma controlului, acesta face obiectul unor reguli de organizare care pot determina modalitățile după care să se desfășoare. Aceste reguli constituie un complex pe care îl putem denumi tehnica controlului. Regulile respective trebuie să se refere succesiv la următoarele probleme :

a) Cine și ce controlează ?

b) În ce moment intervine controlul ?

c) Cum are loc controlul ?

d) Care sînt efectele controlului ?

Vom examina pe rînd aceste probleme.

Secţiunea I-a

AUTORUL CONTROLULUI

Cu privire la autorul controlului trebuie avute în vedere cele două mari tipuri de control, controlul integrat în activitatea controlată şi controlul exterior acesteia, după cum organul de control face parte din organul a cărui activitate este supusă controlului, sau este exterior acestei activităţi.

Controlul realizat de funcţionarul care a îndeplinit activitatea sau de superiorul său ierarhic este adesea considerat ca un pseudo-control nu un control stricto sensu. Aceasta pentru că în acest control nu există o separaţie organică între cel care acţionează şi cel care controlează, fapt care face ca autorul controlului să nu poată fi imparţial. Este o concepţie legată de noţiunea organică a controlului care prezintă avantajul de a pune bine în evidenţă trăsătura importantă a acestuia, independenţa sa.

Această concepţie are un caracter restrictiv pentru că privează controlul de deplina sa eficacitate. Într-adevăr pentru a putea fi exercitat eficient, controlul trebuie să fie realizat cît mai aproape de activitatea controlată. Nici un controlor, oricît de expert ar fi, nu poate avea posibilitatea de a cunoaşte eventualele erori sau abuzuri, ca cei care sînt direct legaţi de acţiunea supusă controlului.

Desigur există un risc al parţialităţii, în cazul realizării controlului de către controlori legaţi de acţiunea supusă controlului, dar acest risc nu este o certitudine. Nu trebuie făcut un postulat din posibilitatea de a greşi a celor care realizează acţiunea. Oricum trebuie reţinut faptul că posibilitatea de a greşi nu se restrînge la funcţionarii angajaţi în acţiunea supusă controlului, ci îi poate privi şi pe controlorii care urmează acestei acţiuni. De aceia trebuie să avem încredere în controlul intern.

§ 1. Controlului intern i-se poate suprapune un control extern

Folosind avantajele controlului intern este bine ca acestea să fie completate şi prin cele pe care le oferă controlul extern. În acest tip de control autorul controlului operează

din afara administrației controlate. Independența autorului controlului în acest caz poate fi mai mică sau mai mare, cu privire la elementele pe care le controlează. Cînd autorul controlului este exterior activității controlate, dar face parte din aceiași ramură a administrației de stat, se poate întîmpla să se manifeste o oarecare bunăvoință în aprecierea activității controlate, pentru ca să iasă bine activitatea administrației respective, în care se integrează și autorul controlului, față de cetățeni sau față de alte organe.

Este totuși o situație rară, pentru că de fapt în practică se naște un adevărat antagonism de funcțiune între controlor și controlat, autorul controlului vrînd să-și exercite din plin misiunea sa. Astfel de multe ori se creiază un spirit specific controlorilor, care dorind să fie obiectivi, față de activitatea supusă controlului, apar ostili față de cei controlați.

Trebuie însă ca activitatea de control să se realizeze și de autori care să se distanțeze și de activitatea controlată și de organele care realizează această activitate. Acest lucru asigură o perspectivă corectă activității controlate, de aceia trebuie recurs la controluri exterioare suplimentare, realizate de organele puterii de stat, organele judecătorești, organele procuraturii și chiar organe ale administrației de stat, dar distincte de cele de care depind funcționarii a căror activitate este supusă controlului.

Acest control asigură independența controlorului în raport cu cel controlat, dar poate să creieze anumite conflicte între organele care îl exercită și cele a căror activitate este supusă controlului. Bine înțeles ne referim aci la controlul pe care îl exercită anumite organe ale administrației de stat asupra altor organe ale administrației de stat. În acest caz este bine ca organele de control să fie puse în subordinea organului suprem al administrației de stat, a cărui autoritate poate asigura eficiența controlului.

Trebuie de asemeni notat că un control care se întinde asupra mai multor ramuri riscă să fie mai puțin precis, și ca atare este mai puțin eficient.

În ceea ce privește controlul jurisdicțional, acesta, dacă nu este bine reglementat și realizat, riscă, datorită absenței responsabilității jurisdicțiilor respective, fie să paralizeze acțiunea administrației controlate, fie să se substituie acesteia.

§ 2. Personalul de control

Este o problemă foarte importantă aceia referitoare la personalul de control. În cazul controlului care se face în sînul activității primare nu se poate vorbi de un personal de control propriu-zis, afară de cazul unui control intern specializat, ca de exemplu controlul financiar intern.

Cît privește personalul celorlalte organe ale statului care controlează activitatea administrației, această problemă nu intră în obiectul științei administrației. Așa dar ne vom referi la anumite cerințe care trebuie îndeplinite de personalul de control al administrației de stat.

Controlorul trebuie să fie independent de activitatea controlată și să cunoască bine activitatea pe care este chemat să o aprecieze. De aceia statutul său și modul de recrutare și de eliberare din funcție trebuie să garanteze aceste exigențe.

Independența de care trebuie să se bucure personalul de control este necesară pentru ca aceștia să poată exprima ceea ce cred despre cele constatate. De aceia personalul respectiv nu trebuie să fie supus unor presiuni directe sau indirecte care să le modifice părerile asupra celor constatate, evident pe baza sistemului de referință. Așa dar personalul de control trebuie să fie ferit de orice intervenții directe sau indirecte, din partea unor persoane din afară sau a celor pe care îi controlează. Personalul de control trebuie să fie asigurat de eventualele neplăceri pe care le pot avea în cariera lor datorită aprecierii pe care au făcut-o asupra unor oameni, de care ar putea să depindă pînă la urmă.

Independența personalului de control nu trebuie să fie absolutizată, pentru că acest fel de a înțelege independența poate să ducă la abuz în activitatea de control.

În afară de independență, personalul de control trebuie să aibă o pregătire temeinică în domeniul în care își desfășoară activitatea. Un controlor cu cunoștințe rudimentare nu poate să facă niciodată un control eficace. Un astfel de controlor nu știe ce să controleze. Cel controlat poate foarte ușor să-i prezinte date eronate prin care să ascundă adevărata stare de lucruri.

Absența unei pregătiri corespunzătoare la personalul de control prezintă și dificultăți de ordin psihologic. Astfel cel controlat nu acceptă să fie supus controlului unuia care nu

este pregătit, cel puţin ca el, iar controlorul incompetent este inhibat de incompetenţa sa în faţa celui controlat.

Ţinînd seama de toate cele arătate mai sus este necesar ca normele juridice să stabilească situaţia personalului de control cu observarea exigenţelor de independenţă şi de competenţă.

Ce se poate face pentru a îndeplini cerinţele independenţei şi a competenţei personalului de control ?

O primă soluţie stă în recrutarea personalului de control dintre funcţionarii administraţiei de stat ajunşi la sfîrşitul carierei lor.

Avantajul acestei soluţii stă în aceia că funcţionarii respectivi, fiind la sfîrşitul carierei nu mai urmăresc avansarea pe treptele ierarhiei administrative, astfel încît pot să facă controlul fără reţineri din acest punct de vedere. Apoi lunga lor activitate în administraţia de stat le îngăduie cunoaşterea acestei activităţi în toate amănuntele şi dedesupturile sale, ceea ce este de mare importanţă pentru competenţa controlorului.

Soluţia are însă şi neajunsuri serioase.

Astfel faptul că sînt la sfîrşitul carierei face ca persoanele respective să aibe o vîrstă înaintată şi poate să se manifeste o oarecare îngăduinţă faţă de lipsurile constatate, tocmai ştiindu-se la sfîrşitul carierei.

Apoi activitatea îndelungată în administraţia de stat atestă cunoaşterea problemelor administraţiei de stat, dar nu presupune şi stăpînirea tehnicilor controlului. Ori eficienţa controlului administraţiei depinde şi de faptul dacă personalul de control cunoaşte aceste tehnici.

În sfîrşit, îndelungata lor carieră în administraţia de stat, se poate să le fi lăsat un sentiment de antagonism, care poate să apară, după cum am mai arătat, între controlor şi controlat. Acest sentiment la personalul de control constituie un impediment de ordin psihologic foarte important, în îndeplinirea rolului controlorului.

O a doua soluţie constă în numirea controlorilor la începutul carierei lor în funcţiile de control, urmînd ca să facă din această activitate carieră. Aceşti funcţionari fiind formaţi special pentru funcţiile de control, deci ei vor stăpîni tehnicile controlului. Ei însă sînt lipsiţi de cunoaşterea specificului

muncii administrative, ceea ce invederează marele dezavantaj al respectivei soluţii. De aceia soluţia care îmbină elemente din cele două mai sus prezentate, se pare a fi cea mai avantajoasă.

În acest scop este bine ca personalul de control să fie recrutat dintre funcţionarii administraţiei de stat care cunosc activitatea supusă controlului dar şi tehnicile controlului. Personalul de control nu trebuie însă să îndeplinească pentru tot timpul carierei funcţia de controlor. Este bine ca funcţionarii respectivi, după ce au slujit o perioadă în activitatea de control să fie trimişi să lucreze în funcţiile administrative.

Secţiunea II-a

MOMENTUL CONTROLULUI

Cercetînd problema momentului controlului trebuie să avem în vedere două aspecte principale ale controlului în timp.

Mai întîi trebuie să ne întrebăm cînd trebuie declanşată procedura controlului. În al doilea rînd, şi acesta este cel de al doilea aspect al controlului în timp, întrebîndu-ne în ce stadiu de operaţiune administrativă se situiază controlul. Să vedem pe rînd cele două aspecte.

§ 1. Intervenţia controlului

Controlul poate fi permanent. În acest caz organele de control lucrează fără întrerupere, şi fiecare element al activităţii este supus controlului. Acest control este folosit mai ales în domeniul financiar-contabil.

Pentru alte activităţi nu este recomandabil deoarece stînjeneşte desfăşurarea acţiunii organelor administraţiei de stat.

Controlul poate fi discontinuu, atunci cînd intervine la cererea cuiva, un cetăţean sau un anumit organ de stat, sau obştesc.

Controlul discontinuu poate fi declanşat şi din oficiu de către organele ierarhic superioare organului controlat. În acest

caz controlul poate fi realizat de chiar organul ierarhic, dar se poate ca acest organ să sesizeze un altul pentru a face controlul.

Controlul discontinuu permite un control suplu şi favoraibl bunei funcţionări a organelor administraţiei de stat. Este un control energic şi de temut, şi prin aceasta este deosebit de eficace.

§ 2. Momentul controlului

Problema momentului controlului prezintă interes atunci cînd elementul controlat poate să fie precis fixat în timp. Acest lucru se pretează mai ales la actele juridice, în special la actele administrative.

Din acest punct de vedere putem avea un control a priori un control concomitent şi un control a posteriori, faţă de activitatea controlată.

În ceea ce priveşte controlul a priori, acest control se caracterizează prin aceia că decizia administrativă nu poate fi luată fără să fi fost în prealabil aprobată de organul de control. Există un mare avantaj la acest control. Prin realizarea controlului a priori se evită producerea unor neregularităţi. Deci controlul respectiv are caracter preventiv.

Totodată însă nu trebuie scăpat din vedere un mare dezavantaj al acestui control. Un control a priori îngreunează procedura administrativă şi riscă să paralizeze bunul mers al administraţiei de stat.

De aceia este recomandabil ca acest control să fie întrebuinţat cît mai rar şi numai în cazuri bine justificate.

Controlul concomitent deasemeni are acelaşi dezavantaj ca cel menţionat mai înainte.

Controlul a posteriori constituie forma cea mai normală a controlului. Acest control lasă posibilitatea desfăşurării iniţiativei organelor administraţiei de stat şi contribuie la stimularea responsabilităţii acestora pentru acţiunile întreprinse.

Există un risc la acest control. Astfel controlul poate interveni prea tîrziu, după ce decizia a produs deja efectele. Acest risc însă nu trebuie luat ca o certitudine.

Secţiunea III-a

METODELE CONTROLULUI ADMINISTRATIV

Metodele controlului administrativ trebuie să fie examinate din două puncte de vedere, din punctul de vedere al controlorului şi din punctul de vedere al celui controlat deoarece criteriul respectiv influenţează asupra metodelor folosite în control.

§ 1. Metodele controlului administrativ privite din punctul de vedere al celui controlat

Din acest punct de vedere controlul poate fi prevăzut sau inopinant, după cum cel controlat cunoaşte sau nu momentul controlului.

În cazul controlului prevăzut nu se urmăreşte atît descoperirea erorilor sau a abuzurilor organului administraţiei de stat, supus controlului cît, mai degrabă, aprecierii calităţii activităţii pe care o desfăşoară respectivul organ. Acest control corespunde foarte bine cerinţelor controlului tehnic.

Controlul inopinat urmăreşte să scoată la iveală slăbiciunile organului controlat, chiar şi cele ocazionale. Acest control are un caracter în bună parte intimidant şi acest aspect este de multe ori binevenit pentru anumiţi funcţionari ai administraţiei de stat, care ştiind că pot fi controlaţi în acest fel, vor căuta să nu comită iregularităţi.

Considerate metodele controlului tot din punctul de vedere al celui controlat, vom putea distinge controlul pe părţi şi controlul exhaustiv.

În controlul pe părţi se examinează cazuri individuale din activitatea celui controlat. În controlul exhaustiv este examinată întreaga activitate a organului controlat. Controlul exhaustiv este foarte greoi şi costisitor. Dezavantajul său constă şi în paralizarea întregei activităţi a organului supus unui astfel de control. În timpul controlului funcţionarii organului respectiv nu mai pot să-şi îndeplinească sarcinile în mod normal, fiind ţinuţi la dispoziţia, sau fiind mereu cu gîndul la activitatea organului de control. Deasemeni acest control este deseori jenant pentru buna reputaţie a organului

supus controlului. Din această cauză este recomandabil să se folosească cu totul excepţional controlul exhaustiv.

În sfîrşit, ţinînd seama de acelaşi criteriu, punctul de vedere al celui controlat, controlul poate să fie făcut la faţa locului sau poate să fie un control de dosar.

Controlul la faţa locului este adecvat pentru că permite să se dea indicaţii de detaliu, foarte folositoare pentru desfăşurarea activităţii, în bune condiţiuni, de către organul controlat. Acest control poate fi prevăzut dar poate fi şi inopinat.

Controlul de dosar se caracterizează prin aceia că organul controlat este invitat să trirmită organului de control dosarul cu documentele care permit să se aprecieze conformitatea activităţii cu baza de referinţă.

Metodologia acestui control este foarte greoaie şi lentă. Este antrenată o lungă corespondenţă între cel ce face controlul şi cel controlat. Apoi absenţa controlorului riscă efectuarea unui control puţin cam ireal, a cărui rezultate pot fi inexacte. Totdeauna acest control este prevăzut.

§ 2. Metodele controlului administrativ din punctul de vedere al controlorului

Privită din punct de vedere al celui care realizează controlul, metodologia controlului este variabilă.

Astfel luînd în considerare acest criteriu vom putea avea un control unilateral, sau un control în contradictoriu.

Controlul este unilateral cînd cel care controlează face acest lucru fără să-şi asocieze părerea celui controlat.

Controlorul se poate abţine să ceară explicaţii celui controlat, şi prin aceasta să-şi facă apărarea sa. Prin natura sa acest control este un control intimidant. Acest control se poate folosi în cazul controlului inopinat.

Controlul în contradictoriu este mai uşor admis de către cel controlat. Acesta are sentimentul că este tratat obiectiv.

Mai mult acest tip de control dă mai multă eficacitate controlului evitînd erorile de interpretare, din partea controlorului, sau pistele false pe care acesta poate să pornească, fără a cere relaţii de la cel controlat. Există însă aci un mare risc care trebuie avut totdeauna în vedere. Discuţiile cu cel controlat şi orientare a controlului pe baza acestor discuţii

favorizează pe anumiţi funcţionari abili, care pot să ascundă adevărata stare de lucruri.

Controlul, privit din acelaşi punct de vedere al controlorului, poate fi un control liber sau un control ghidat.

Metodologia variază în acest caz, după cum controlorul are o libertate mai mare sau mai restrînsă în a reuni elementele pe baza cărora va face aprecierea.

În cazul controlului liber controlorul caută singur elementele sau o parte a acestora, pe baza cărora va face aprecierea.

În acest caz controlorul va putea găsi mai uşor deficienţele avînd libertatea alegerii elementelor pe baza cărora va face aprecierea decît atunci cînd aceste elemente sînt prestabilite, cum este cazul în controlul ghidat.

În sfîrşit, controlul poate fi individual sau colegial, după cum este vorba de un singur funcţionar care face controlul sau un grup de funcţionari. Metodologia controlului desigur că este influenţată de acest fapt.

Controlul individual este mai rapid. Controlul colegial, deşi mai lent, este mult mai complect, deoarece reuneşte opiniile mai multor persoane în aprecierile care se fac. Deasemeni controlul colegial este mai obiectiv, faţă de cel individual, în sensul că funcţionarii controlaţi sînt mai puţin expuşi elementelor subiective ale controlorului.

Controlul colegial poate fi conceput în două etape.

În prima etapă se strîng informaţiile Acest lucru se poate face de o echipă împreună sau individual de către funcţionarii care alcătuiesc echipa de control. În cea de a doua etapă, aceia a aprecierilor este absolut necesară munca colectivă.

Întregul colectiv fiind cel care apreciază activitatea controlată.

Secţiunea IV-a

EFECTELE CONTROLULUI ADMINISTRATIV

Odată terminat, controlul administrativ va produce două feluri de efecte, efecte primare şi efecte derivate.

§ 1. Efectele primare ale controlului administrativ

Oricare ar fi tipul de control, va exista un efect imediat al controlului şi anume stabilirea unei aprecieri de conformitate. Cel ce face controlul confruntă elementele de control

cu normele de referință, ajungînd la anumite concluzii. Astfel aprecierea pe care o face controlorul poate face să apară o perfectă conformitate între cele două elemente de comparație.

Această constatare marchează sfîrșitul controlului și ea arată că administrația controlată merge bine.

Cînd se constată nepotriviri, punerea în evidență a respectivelor divergențe constituie efectele primare ale controlului, dar de la un astfel de control se mai așteaptă și efecte derivate.

§ 2. Efectele derivate ale controlului administrativ

Există mai multe efecte derivate în cazul constatării nepotrivirilor dintre elementele controlate și sistemul de referință.

Astfel organul de control poate transmite constatările făcute unui alt organ care este competent să restabilească deficiența constatată. Acțiunea acestui organ este un efect derivat al controlului.

Un alt efect derivat al controlului îl constituie publicarea rezultatelor controlului. Această publicare poate să aibe ca scop încunoștințarea opiniei publice asupra rezultatelor controlului, dar și a organului administrației de stat controlat ca pe viitor să fie pe linia exigențelor impuse.

În sfîrșit, un alt efect derivat al controlului poate să fie intervenția autorului controlului pentru restabilirea conformității. Așa de exemplu în cazul controlului ierarhic, autorul controlului, atunci cînd constată deficiențe ia măsuri pentru restabilirea conformității între activitatea controlată și normele de referință.

În urma celor arătate se impun cîteva concluzii referitoare la însemnătatea controlului asupra activității administrației de stat.

Deoarece controlul este o operațiune de conformitate, rezultatul urmărit este de a face ca activitatea organelor administrației de stat să se conformeze anumitor cerințe care sînt prevăzute pentru ea de către organele de partid și de către organele puterii de stat.

Controlul exercitat asupra organelor administrației de stat asigură eficacitatea acțiunii acestor organe, integrarea lor unitară în sistemul organelor administrației de stat.

Controlul asupra organelor administrației de stat asigură conformitatea activității organelor administrației de stat cu cerințele legalității socialiste, evitîndu-se astfel arbitrarul acestor organe.

Organele administrației de stat, după cum s-a arătat sînt chemate să înfăptuiască valori politice stabilite de organele de partid și de organele puterii de stat. Controlul exercitat asupra administrației permite să se verifice în ce măsură organele administrației de stat se conformează acestor cerințe.

Controlul exercitat asupra organelor administrației de stat urmărește menținerea acestor organe în respectul normelor de referință.

Dar controlul poate să constate și o eventuală nepotrivire între normele de referință și nevoile societății. În acest caz controlul facilitează adaptarea acestor norme, de către organele competente, la cerințele vieții sociale și politice.

BIBLIOGRAFIE

K. MARX — **Note critice pe marginea articolului unui prusian** — K. Marx — Fr. Engels, Opere vol. I Ed. Pol. 1960.

V. I. LENIN — **Statistică şi sociologie** — Opere complete Vol. 30 Ed. Pol. 1964, ed. II-a.

V. I. LENIN — **Mai bine mai puţin, dar mai bine** — Opere complete Vol. 33, Ed. Pol. 1957.

NICOLAE CEAUŞESCU — **Raport la congresul al X-lea al P.C.R.** — (capitolul IV şi V). Ed. Pol. 1969.

NICOLAE CEAUŞESCU — **Semicentenarul glorios al P.C.R.** — (Capitolul intitulat „Un obiectiv esenţial al etapei actuale, perfecţionarea continuă a organizării societăţii). Volumul „România pe drumul construirii societăţii socialiste multilateral dezvoltate" — Vol. V Ed. Pol. 1971.

NICOLAE CEAUŞESCU — **Expunere cu privire la îmbunătăţirea organizării administrativ-teritoriale a R.S.R.** — Din volumul „România pe drumul desăvîrşirii construcţiei socialismului". Ed. Pol. 1969.

NICOLAE CEAUŞESCU — **Expunere la consfătuirea de lucru a activului de partid din domeniul ideologic** (9 iulie 1971) — Ed. Pol. 1971.

NICOLAE CEAUŞESCU — **Cuvîntare la prima conferinţă pe ţară a secretarilor comitetelor de partid şi a preşedinţilor consiliilor populare comunale.** — Ed. Pol. 1971.

NICOLAE CEAUŞESCU — **Expunere la deschiderea colocviului privind problemele ştiinţei conducerii societăţii.** Ed. Politică, 1972.

*
* *

APOSTOL PAVEL — **Domeniul ştiinţei conducerii societăţii socialiste.** — Din volumul „Ştiinţa conducerii societăţii". Ed. Pol. 1971.

ALMAYER K. ST. — **Technique de la decision et son elaboration** — Ed. Eyroles, Paris 1966.

ANGHENE M. — **Elemente privind conducerea ştiinţifică în administraţia de stat.** — Studii şi cercetări juridice nr. 1/1971.

AUBY I. M. ş.a. — **Traité de science ad-tive.** Ed. Mouton, Paris 1966.
BARATIN H. L. — **Organization et méthodes dans l'ad-tion publique** Ed. Berger-Levrault — Paris 1971.
BERENYI S. — **Le rôle de la science ad-tive dans le développement du systeme hongrois de l'ad-tion d'état.** — Acta juridica, Tomus XIII, fasciculi 1—2.
BOLDUR G. — **Informaţia şi decizia în procesul conducerii social-economice.** — Din volumul Ştiinţa conducerii societăţii, Ed. Pol. 1971.
CETERCHI I. — **Organizarea de stat şi formarea de cadre în R.S.R.** — Analele Universităţii Bucureşti, seria ştiinţe juridice, nr. 2/1970.
CORNESCU V. — **Conducerea şi factorul uman.** — Din volumul Ştiinţa conducerii societăţii. Ed. Pol. 1971.
DISESCU C. — **Curs de drept public român** — vol. III, 1891.
DEBASCH D. — **Science ad-tive** — Ed. Dalloz — 1971.
GERBIER J, AIMARD C. — **Organizarea, conducerea, memorator.** — Ed. Pol. 1971.
IONESCU R. — **Drept ad-tiv.** Ed. Didactică 1970.
LUNEV A. F. — **Koordinaţia v gosudarstvenom upravlenii** — Sovieţkoe gosudarstvă i pravo nr. 11/1971.
NEGOIŢĂ AL. — **Consideraţii cu privire la obiectul ştiinţei ad-ţiei** — Analele Universităţii Bucureşti, seria ştiinţe juridice, nr. 2/1970
NEGOIŢĂ AL. **Judicioasa stabilire şi buna realizare a sarcinilor ad-ţiei de stat.** — Revista Română de Drept nr. 7/1971.
OROVEANU M. — **Cu privire la obiectul ştiinţei ad-ţiei** — Studii şi cercetări juridice nr. 2/1971.
PUGET H. — **Les institution ad-tives etrangéres** — Ed. Dalloz Paris 1969.
PÎNZARU P. — **Aspecte psihosociale ale raporturilor de conducere** — Din volumul Ştiinţa conducerii societăţii — Ed. Pol. 1971.
STAROSCIAK J. — **Elemente ale ştiinţei ad-ţiei** — Ed. Pol. 1967.
SAFONOW P. A. — **Prognosticeski metod gosudarstvenogo upravlenia.** Sovetkoe gosudarstvo i pravo nr. 8/1971.
VÎNTU I. ş.a. — **Organele ad-ţiei de stat în R.S.R.** — Ed. Academiei 1971.
VIŞNIAAKOV V. G. — **Pogativka i povîşenie kvalifikaţii gosudarstvenîh slujascih** — Sovetkoe gosudarstvo i pravo nr. 6/1971.

SUMAR

Pag.

Pag.